

Z 334

Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)

Herausgegeben von
Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen
in der Europäischen Gemeinschaft
Max-Planck-Institut für ausländisches
und internationales Sozialrecht

Beirat: Prof. Dr. *Franz Gamillscheg*, Universität Göttingen · Prof. Dr. *Franz-Xaver Kaufmann*, Universität Bielefeld · Prof. Dr. *Alfred Maurer*, Universität Bern, Zürich · Prof. Dr. *Baron Bernd von Maydell*, Universität Bonn · Prof. Dr. *Martin Pfaff*, Universität Augsburg · Prof. Dr. *Manfred Reh binder*, Universität Zürich · Prof. Dr. *Gerhard A. Ritter*, Universität München · Prof. Dr. *Johannes Schregle* (Genf), Universität Salzburg · Prof. Dr. *Theodor Tomandl*, Universität Wien.

4. Jahrgang 1990



C.F. Müller Juristischer Verlag
Heidelberg



Die *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht* (Zitierweise: ZIAS) erscheint vierteljährlich (vier Hefte ergeben einen Band) und ist durch den Buchhandel oder vom Verlag zu beziehen. Abonnementsbedingungen/Bezugspreise: jährlich 256,- DM (einschl. 7 % Mehrwertsteuer) zuzüglich Versandkosten ab Verlag von DM 10,- Inland und DM 14,- Ausland. Einzelheft DM 66,- zuzüglich Versandkosten. Der Abonnementsvertrag wird auf unbestimmte Zeit geschlossen. Kündigungen sind jeweils zwei Monate vor Ende des Kalenderjahres möglich und dem Verlag schriftlich mitzuteilen, ansonsten verlängert sich das Abonnement um ein Jahr. Die Abonnementsgelder werden jährlich im voraus in Rechnung gestellt. Über Postgiroämter und Bankinstitute ist eine Teilnahme am Lastschriftabbuchungsverfahren und vierteljährliche Abbuchung möglich. Bei Neubestellungen kann der Abonnent seine Bestellung innerhalb von sieben Tagen schriftlich durch Mitteilung an die Verlagsadresse widerrufen. Zur Fristwahrung genügt die rechtzeitige Absendung des Widerrufs (Datum des Poststempels).

Institutanschriften/Redaktionen: Institut für Arbeitsrecht und Arbeitsbeziehungen in der Europäischen Gemeinschaft, Postfach 18 12 30, 5500 Trier-Quint; Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Postfach 44 01 09, Leopoldstraße 24, 8000 München 44.

Zur Aufnahme gelangen nur Originalarbeiten. Mit der Einreichung der Beiträge wird dem Verlag das alleinige Verfügungsrecht übertragen. Die Verlagsrechte erstrecken sich auf die veröffentlichten Gerichtsentscheidungen und deren Leitsätze, die urheberrechtlichen Schutz genießen, soweit sie vom Einsender oder von der Schriftleitung redigiert bzw. erarbeitet sind. Sie dürfen insoweit auch nicht von Datenbanken oder ähnlichen Einrichtungen ohne Genehmigung des Verlages ausgewertet werden. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH; Postfach 102640, 6900 Heidelberg 1. Anzeigenverwaltung: C. F. Müller Juristischer Verlag GmbH, Im Weiher 10, Postfach 102640, 6900 Heidelberg 1, Telefon (06221) 489387. Es gilt die Anzeigenpreisliste Nr.1 vom 1.1.1987. Vertrieb: Hühlig Vertriebs- und Abonnementservice, D-6900 Heidelberg, Telefon (06221) 489-283. Gesamtherstellung: Wilhelm Carstens OHG, 3043 Schneverdingen.

Inhaltsverzeichnis zum 4. Jahrgang 1990

ABHANDLUNGEN

Roland Abele, Formen der betrieblichen Mitbestimmung in Italien . . .	193
Karl-Jürgen Bieback, Mittelbare Diskriminierung der Frauen im Sozialrecht – nach EG-Recht und dem Grundgesetz –	1
Claudia Bittner, Neue Formen der Zusammenarbeit zwischen Arbeitgebern, Arbeitnehmern und Gewerkschaften in den USA – Versuche zur Überwindung eines alten Antagonismus	346
Manfred Bobke-von Camen und Matthias Rundholz, Internationales Seminar über vergleichendes Arbeits- und Sozialrecht in Szeged . . .	176
Ottó Czúcz, Arbeitslosigkeit in Ungarn	270
Martin Hussels, 15 Jahre Accident Compensation in Neuseeland – Bilanz und Ausblick –	34
Gerhard Igl, Sozialrecht und Verfassungsrecht in den Vereinigten Staaten – Ein Überblick anhand der Rechtsprechung des Obersten Gerichtshofs der Vereinigten Staaten von Amerika	293
Gérard Lyon-Caen, Die Rolle des öffentlichen und des privaten Rechts der sozialen Sicherheit am Beispiel Frankreichs	158
Udo Mayer, Das System industrieller Beziehungen in Kanada – ein arbeitsrechtlicher Vergleich	328
Christina Reiland, Die soziale Dimension des europäischen Binnenmarktes – Bericht über die interdisziplinäre Tagung des Arbeitskreises Europäische Integration e. V., Bonn, vom 19.–21. 10. 1989 in Hamburg	55
Bernd Waas, Europäisches Arbeits- und Sozialrecht 1989 – Bericht von der Tagung der Gesellschaft für Rechtsvergleichung 1989 in Würzburg	70
Bernd Waas, Die Vorarbeiten zu einer Reform des Kündigungsrechts in den Niederlanden	169
Bernd Waas, Neuere Tendenzen im Kündigungsschutzrecht der USA . .	367
Edith Weinmeier, Österreichisches Arbeitsrecht und das Recht der EG .	238
Hans F. Zacher / Francis Kessler, Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit	97

DOKUMENTATION 89, 181, 283, 381

Peter A. Köhler, Sozialpolitische Probleme in den »gealterten« Wohlfahrtsstaaten Skandinaviens – Ein Literaturbericht –	384
---	-----

REZENSIONEN

Braudel, Fernand, <i>Sozialgeschichte des 15.–18. Jahrhunderts</i> (Roland Abele)	185
---	-----

INHALTSVERZEICHNIS

Centre Français de Droit Comparé, <i>Etudes de Droit Japonais</i> (Johannes Schregle)	286
Michel Despax, <i>Negociations, conventions et accords collectifs</i> (Francis Kessler)	289
Wolfgang Kitterer (Hrsg.), <i>Sozialhilfe und Finanzausgleich</i> (Hans-Joachim Reinhard)	290
Kittner, Michael / Körner-Damman, Marita / Schunk, Albert, <i>Arbeit unter dem Apartheid-Regime</i> (Michael Kort)	92
J. J. A. Kooijman, <i>Recht op periodieke uitkeringen in het sociaal zekerheidsrecht</i> (Friedrich E. Schnapp)	93
Maurer, Alfred, <i>Beschwerlicher Aufstieg. Erinnerungen eines Juristen</i> (Hans F. Zacher)	391
Rejda, George E., <i>Social insurance and economic security</i> (Eberhard Eichenhofer)	392

Die Rollen der öffentlichen Verwaltung und der privaten Träger in der sozialen Sicherheit*

*Von Professor Dr. Hans F. Zacher, München und
Dr. Francis Kessler, Nancy/München*

Inhaltsübersicht

- A. Vorbemerkung
 - I. Zum Thema
 - II. Zum Vorgehen der Bearbeiter
- B. Begriffe
 - I. Soziale Sicherheit
 - II. »Öffentliche Verwaltung« (Service Public) und »private Träger« (initiative privée)
- C. Die Bezugsrahmen öffentlicher und privater sozialer Sicherung
 - I. »Internalisierende« und »externalisierende« Problemlösungen der sozialen Sicherheit
 - 1. Die Kategorien
 - 2. Die möglichen Träger der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer
 - II. Die Typen sozialer Sicherung
 - 1. Vorsorgesysteme
 - 2. Entschädigungssysteme
 - 3. Situationsbezogene Systeme
 - a) Allgemeine Systeme der Sicherung der Lebensgrundlage
 - b) Besondere Hilfs- und Förderungssysteme
 - III. Die Vielfalt der Kombinationen und die Relativität der Anteile des »Öffentlichen« und des »Privaten«
- D. Die Komplementarität »öffentlicher Verwaltung« und »privater« Träger im Gefüge sozialer Sicherheit
 - I. Das Ineinandergreifen verschiedener Formen sozialer Sicherung
 - 1. Komplementarität hinsichtlich der Gegenstände sozialer Sicherung
 - 2. Komplementarität hinsichtlich des Personenkreises
 - 3. Komplementarität hinsichtlich des Leistungsniveaus
 - 4. Komplementarität im Verlauf eines Sicherungsfalles

* Der Text ist die deutsche Version des Generalberichts, den *Hans F. Zacher* unter Mitarbeit von *Francis Kessler* für den Europäischen Regionalkongreß der Internationalen Gesellschaft für das Recht der Arbeit und der sozialen Sicherheit erstattet hat, der vom 13. bis 15. September 1989 in Paris über das Thema »Arbeitsrecht – heute und morgen« stattgefunden hat. Die französische Version des Berichts ist unter dem Titel »Rôle respectif du service public et de l'initiative privée dans la politique de sécurité sociale« in einem Sonderheft der *Revue internationale de droit comparé* (Paris) erschienen (1 Année 1990 S. 203 ff.). Die Veranstalter des Kongresses haben auch eine englische Version erstellt. Sie ist nicht autorisiert und liegt nur maschinenschriftlich vor. Sie kann jedoch beim Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Sozialrecht, Leopoldstr. 24, 8000 München 40, angefordert werden. – Für wertvolle Hilfe bei der Vorbereitung des Berichts und bei der Durchsicht des Manuskripts ist auch Frau *Ute Kötter* und Herrn *Paul Mair-Ludwig* zu danken.

5. Komplementarität kraft Selbstbehalts
6. Leistungssicherstellung – Leistungserbringung – Leistungsvermittlung
 - a) Leistungssicherstellung und Leistungserbringung
 - b) Leistungsvermittlung
- II. Ursachen und Zwecke der Vielfalt der Formen und Träger sozialer Sicherheit
 1. Pluralität der Maßstäbe
 2. Die Alternativen der Individualität sozialer Leistungen
 - a) Individualität der »sozialen Biographie« versus die Allgemeinheit typischer Bedarfe
 - b) Individualität der Situation versus abstrakte Definition der Leistungstatbestände und -inhalte
 - c) Individualität versus Verrechtlichung, Bürokratisierung, Professionalisierung und Ökonomisierung
 - d) die Relevanz der Alternativen
 3. Wahlfreiheit
 4. Die Wirksamkeit von Solidargemeinschaften
 5. Die Aktivierung des eigenen Interesses
 6. Die Integrität gegebener Sozialbeziehungen
 7. Aspekte der Finanzierung und der Kapitalbildung
 8. Konzentration und Differenzierung der Institutionen und Verfahren der Entscheidung
 9. Die Vielfalt der Formen und Träger sozialer Sicherheit im Verhältnis zu gesellschaftlichen Veränderungen
- III. Grenzen privater Lösungen

E. Europäischer Ausblick

Zusammenfassung

Summary

A. Vorbemerkungen

I. Zum Thema

Seit der Entstehung moderner sozialer Sicherung im 19. und 20. Jahrhundert¹ hat es immer ein Zusammenspiel öffentlicher und privater Formen sozialer Sicherung gegeben². In der historischen Abfolge war das Verhältnis ver-

1 Vgl. dazu *Hans F. Zacher* (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, 1979; *Peter A. Köhler / Hans F. Zacher* (Hg.), *Ein Jahrhundert Sozialversicherung in der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Österreich und der Schweiz*, 1981; *dies.* (Hg.), *Beiträge zu Geschichte und aktueller Situation der Sozialversicherung*, 1983; *Gerhard A. Ritter*, *Sozialversicherung in Deutschland und England, Entstehung und Grundzüge im Vergleich*, 1983; *ders.*, *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, 1989; *Manfred G. Schmidt*, *Sozialpolitik. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 1988.

2 *Willi Albers*, *Soziale Sicherheit durch individuelle Vorsorge oder durch kollektive Maßnahmen?*, *Finanzarchiv* 1968, S. 69 ff.; *Rober Schwebler*, *Sicherheit zwischen Sozial- und Individualversicherung*, 1977, insbes. S. 40; *Gordon McLachlan / Alan Maynard*, *The Public Private Mix for Health, The Relevance and Effects of Change*, 1982;

mutlich überall ein dialektisches. Teils haben gesellschaftliche Kräfte – karitative und philanthropische Organisationen, genossenschaftliche Zusammenschlüsse kollektiver Selbsthilfe, Arbeitgeber, Versicherungsvereine usw. – zuerst versucht, die sozialen Probleme der modernen Gesellschaft zu lösen. Teils hat die Politik sie unmittelbar aufgegriffen und zu lösen versucht. Oft jedenfalls kam es erst durch die Intervention des Staates zu wirksamen Lösungen. Zumeist hat dann die Initiative der einen Seite ein weiteres Voranschreiten der anderen bewirkt. Gesellschaftliche Initiativen haben Probleme definiert, an denen der Staat nicht mehr vorübergehen konnte, oder Lösungsmuster geschaffen, an die der Staat anknüpfen konnte. Auf der anderen Seite haben die Interventionen des Staates die Probleme stärker in das allgemeine Bewußtsein gehoben sowie den Rahmen der Lösungen und ihre Reichweite erweitert. Und sie haben gesellschaftliche Kräfte von Aufgaben, denen sie sich zunächst gewidmet hatten, freigestellt, so daß sie sich der Lösung anderer sozialer Probleme zuwenden konnten. Mehr und mehr haben staatliche Regulative das Wirken privater Träger – vor allem von Arbeitgebern oder Versicherungsvereinen – rechtlich gebunden und in ein umfassenderes Zusammenspiel öffentlicher und privater Kräfte einbezogen.

Im weiteren Verlauf – der Wandel vollzog sich von Land zu Land sehr unterschiedlich zwischen dem Ende des 19. Jahrhunderts und der Mitte des 20. Jahrhunderts – lag das Wachstum der Aktivität freilich eindeutig auf der Seite des Staates³. Er hat immer mehr Probleme aufgegriffen und zu lösen gesucht. Dabei gingen die politischen und gesellschaftlichen Vorstellungen darüber, welche Probleme in die Verantwortung der Allgemeinheit und des Gemeinwesens fallen oder zumindest fallen können, in den verschiedenen Ländern weit auseinander. Zwar blieb der Gedanke, daß der Staat immer nur einen Teil der sozialen Sicherheit leisten könne, ein anderer Teil dagegen der Gesellschaft überlassen bleibe, von vornherein selbstverständlich. In manchen Ländern aber suchte die Politik, die Rolle des Staates zu maximieren und private Lösungen überflüssig zu machen oder auch zu verdrängen. Auch sonst ließ ein gewisser wohlfahrtsstaatlicher Optimismus das Vertrauen wachsen, der Staat sei imstande, die sozialen Probleme zu lösen, wenn er nur wolle. In neuerer Zeit – genauer: in den letzten anderthalb Jahrzehnten – ist hierin ein gewisser Wandel eingetreten. Der wohlfahrtsstaatliche Optimismus ist ange-

Manfred G. Schmidt, Wohlfahrtsstaatliche Politik unter bürgerlichen und sozialdemokratischen Regierungen – Ein internationaler Vergleich, 1982; *Herbert van Gunsteren / Martin Rein*, The Dialectic of Public and Private Pensions, *Journal of Social Policy* 1985, S. 129 ff.; *Martin Rein / Lee Rainwater*, Public / Private Interplay in Social Protection, A Comparative Study, 1986; *Giovanni Tamburi / Pierre Mouton*, Uncertain Frontier between Private and Public Pension Schemes, *International Labour Review* 1986, S. 127 ff.; International Social Security Association (ISSA), Conjugating Public and Private: The Case of Pensions, 1987. Vgl. auch Fn. 9, 56, 195.

³ *Maurice Bruce* (ed.), The Rise of the Welfare State, 1973; *Peter Flora / Arnold J. Heidenheimer*, The Development of Welfare States in Europe and America, 1981; *Jens Alber*, Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa, 1982; *François Ewald*, L'Etat providence, 1986.

fochten⁴. Die Erkenntnis, daß der Staat außerstande ist, alle sozialen Probleme zu lösen, macht sich verstärkt geltend. Selbst die Forderung, die sozialpolitische Rolle zu verringern oder gar zu minimieren, wird erhoben⁵.

Die Erscheinungsformen dieser Neubewertung der gesellschaftlichen, privaten Kräfte im Bereich der sozialen Sicherheit sind ebenso unterschiedlich wie ihre Gründe. Teils wurde unter dem Eindruck – wirklicher oder vermeintlicher – wirtschaftlicher Schwierigkeiten einfach gespart, wurden Leistungen gekürzt oder abgebaut⁶. Teils wurden einflußreiche Wählerschichten unsicher, ob ihr Vorteil noch länger in der sekundären politischen Umverteilung und nicht vielmehr in der primären wirtschaftlichen Verteilung liege, so daß sie sich einem weiteren Wachstum des Wohlfahrtsstaates – seiner Ausgaben wie seiner Einnahmen – widersetzen⁷. Teils gingen Parteien und Regierungen darüber hinaus und erhoben die Reaktivierung privater und gesellschaftlicher Kräfte, insbesondere der Marktmechanismen, zum Prinzip⁸. In jedem

- 4 Zur internationalen Situation vgl. *Tim Guldemann*, Die Grenzen des Wohlfahrtsstaates, 1976; *Paul Fisher*, Die Krise der sozialen Sicherheit: Ein internationales Dilemma, Internationale Revue für soziale Sicherheit 1978, S. 423 ff.; European Institute of Social Security (EISS) Yearbook 1980–1981 Part II, The Social Security and the Economic Crisis I, 1982 and EISS Yearbook 1982–1983 Part I, The Social Security and the Economic Crisis II, 1984; *Jean-Jacques Rosa* (ed.), The World Crisis in Social Security, 1982; *Catherine Mills*, Le système social à l'épreuve de la crise, Revue française des Affaires sociales 1983 (3), S. 103 ff.; *Peter Flora* (ed.), Growth to Limits. The Western European Welfare States since World War II, 3 Bde., 1986; *Else Oyen*, Comparing Welfare States and their Future, 1986; *Jean-Pierre Dumont*, L'impact de la crise économique sur le système de protection sociale, 1987. Zur deutschen Situation s. eine Auswahlbibliographie bei *Hans F. Zacher* (Hg.), Handbuch des Staatsrechts, Bd. I, 1987, S. 1045 ff., dort Fn. 278, 279.
- 5 *Thomas Ebert*, Sozialpolitik als Krankheit? Anmerkungen zur Renaissance der neoklassischen Sozialstaatstheorie, Sozialer Fortschritt 1982, S. 193 ff.; *Marie-France Mialon*, Reagonomics et non-politique sociale aux Etats Unis, Revue française des Affaires sociales 1983 (1), S. 109. *Jean-Noël Rey*, Trop d'Etat?, 1983. Als Beispiel der Anwendung neoklassischer Theorien vgl. *Maximilian Fuchs*, Die Privatisierung der Rentenversicherung in Chile, Law and Politics in Africa, Asia and Latin America 1983 (1), S. 35 ff.
- 6 EISS Yearbook 1978–1980 Part II, Social Security Reforms in Europe, 1980; EISS Yearbook 1980–1981 Part I, Social Security Reforms in Europe, 1982; EISS Yearbook 1980–1981 Part II, The Social Security and the Economic Crisis, 1982; EISS Yearbook 1982–1983 Part I, The Social Security and the Economic Crisis II, 1984; EISS Yearbook 1986, Social Security in Europe under Different Social and Economic Conditions, 1986; EISS Yearbook 1987, Structural Problems of Social Security Today and Tomorrow, 1987; für die BRD s. *Karl-Jürgen Bieback*, Das Sozialleistungssystem in der Krise, Zeitschrift für Sozialreform 1985, S. 577 ff., 641 ff.; *Jens Alber*, Der Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise – Eine Bilanz der Sozialpolitik in der Bundesrepublik Deutschland seit den frühen 70er Jahren, Politische Vierteljahresschrift 1986, S. 28 ff.
- 7 S. z. B. *Frieder Naschold*, Sozialstaat und politische Formationen bei ökonomischer Stagnation, in: *Joachim Matthes* (Hg.), Krise der Arbeitsgesellschaft? Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg, 1983, S. 491 ff.
- 8 Vgl. zu dieser Diskussion: *Milton Freedman*, Capitalism and Freedom, 1962, S. 190 ff.; *Peter I. Ferrara*, Social Security: Prospects for a Social Reform, 1985. Kritisch dazu *Charles W. Meyer*, Social Security. A Critique of Radical Reform Proposals, 1987. S. auch *Pierre Rosanvallon*, La crise de l'Etat providence, 1981; *Dennis Swann*, The

Fall erlangten gesellschaftliche Träger erneut Bedeutung⁹ – wurden ihre Spielräume und Verantwortlichkeiten, freilich auch ihre Grenzen, neu sichtbar. In vielen Bereichen hatte zudem gerade die volle Entfaltung des Wohlfahrtsstaates deutlich gemacht, daß staatliche Regelungen und Einrichtungen sozialer Sicherheit gewisse Einseitigkeiten nicht überwinden konnten. Gesellschaftliche Kräfte dagegen bieten Entwicklungen an, die zur Ergänzung notwendig erscheinen.

Eine besondere Situation findet sich in den sozialistischen Ländern des östlichen Europa¹⁰. Dort wurde soziale Sicherheit zwar nie als alleinige Aufgabe des Staatsapparates betrachtet, sondern als eine gemeinsame Aufgabe auch der Gewerkschaften und der Betriebe¹¹. Das aber waren und sind nicht gesellschaftliche, »private« Träger im Sinne dieses Berichts. Gewerkschaften und Betriebe sind durch die Eigenart des politischen und des wirtschaftlichen Systems der sozialistischen Länder eng mit dem Staatsapparat verklammert. Das Nebeneinander von Verteilung und Umverteilung, von Marktwirtschaft und staatlicher Sozialpolitik, erscheint dort zugunsten einer a priori richtigen Verteilung, die der Korrektur durch die umverteilende staatliche Sozialpolitik

Retreat of the State. Deregulation and Privatisation in the UK and US, 1988. *Theo Thiemeyer* (Hg.), Regulierung und Deregulierung im Bereich der Sozialpolitik, 1988, S. 83 ff.; *Alain Euzéby* / *Jef van Langendonck*, Néo-libéralisme et protection sociale: la question de la privatisation dans les pays de la CEE, *Droit social* 1989, S. 256 ff.

- 9 Zur Diskussion in Deutschland vgl. *Klaus Hofemann*, Weichenstellung in der Sozialpolitik: Alternative zur Privatisierung des Sozialstaates, *Soziale Sicherheit* 1982, S. 373 ff.; *Harald Eichner*, Zwischen Privatisierung und Solidarität, *Soziale Sicherung* unter veränderten Bedingungen, 1986; *Rolf G. Heinze* (Hg.), Neue Subsidiarität: Leitidee für eine zukünftige Sozialpolitik?, 1986; *Rolf G. Heinze* / *Thomas Olk* / *Josef Hilber*, Der neue Sozialstaat, Analyse und Reformperspektiven, 1988; zur Diskussion in den Niederlanden: Privatisering in de sociale Sekerheid – Verslag van het symposium georganiseerd door SEVIO aan de kub te Tilburg op 23 April 1987, 1988. Zur internationalen Diskussion vgl. *Ken Judge* / *Jillian Smith* / *Peter Taylor-Gooby*, Public Opinion and the Privatisation of Welfare: Some Theoretical Implications, *Journal of Social Policy* 1983, S. 469 ff.; *Julian Le Grand* / *Ray Robinson*, Privatisation and Welfare State, 1984; *Jan M. Broekman* / *Opalek Kazimirz* / *A. A. Kerimov Djangir*, Social Justice and Individual Responsibility in the Welfare State – Soziale Gerechtigkeit und individuelle Verantwortlichkeit im Wohlfahrtsstaat, 1985; *John Creedy* / *Richard Disney*, Social Insurance in Transition, 1985; *Jef van Langendonck*, Privatisation de la sécurité sociale. Rapport pour la Commission des Communautés Européennes, Octobre 1986; *Adalbert Evers* / *Helga Nowotny* / *Helmut Wintersberger*, The Changing Face of Social Welfare, 1987; *Elim Papadaris* / *Peter Taylor-Gooby*, The Private Provision of Public Welfare, 1987. Vgl. auch Fn. 2, 56 und 195.
- 10 Eine Bestandsaufnahme für die DDR, die Sowjetunion, die Tschechoslowakei, Bulgarien, Rumänien und Ungarn s. im Jahrbuch für Ostrecht Bd. XXIII, 1982, mit einer Zusammenfassung (S. 331 ff.) und einer Auswahlbibliographie (S. 344 ff.). Für Bulgarien allein s. *Elena Kirtscheva*, Stand und Entwicklung des Sozialversicherungsrechts in Bulgarien, *Das Recht der Arbeit* (Wien) 1988, 489 ff.
- 11 Vgl. z. B. §§ 227–239 (Soziale Betreuung der Rentner und Arbeitnehmer durch den Betrieb) und §§ 274–277 (Leitung der Sozialversicherung der Arbeiter und Angestellten durch den Freien Deutschen Gewerkschaftsbund) des Arbeitsgesetzbuches der DDR. Vgl. dazu auch *Ulrich Lohmann*, Das Arbeitsrecht der DDR, 1987, S. 72 ff.; *Francis Kessler*, Introduction au droit des assurances sociales de la République Démocratique Allemande, *Revue Belge de Sécurité Sociale* 1987, S. 757 ff.

nicht bedarf, aufgehoben (Einheit von Wirtschafts- und Sozialpolitik)¹². Für den Bereich etwa bedeutet das, daß seine sozialen Möglichkeiten nicht durch das begrenzt sind, was er erwirtschaftet. Er produziert nach dem zentralen Plan. Ebenso aber kommen die Mittel, um den sozialen Bedarfen der Werktätigen gerecht zu werden, aus dem zentralen Plan. Somit ist in »sozialistischen« Ländern das Zusammenspiel von gesellschaftlichen und staatlichen Lösungen aufgehoben. »Private« Unternehmen, Verbände usw. konnten dagegen bisher keine Rolle spielen¹³. In der Gegenwart wird dieser von der Partei zentral gesteuerte Verbund von Staatsapparat, Gewerkschaften und Betrieben diskutiert. Jede Reform aber, die etwa den Betrieben mehr Selbständigkeit einräumt, muß auch die Frage aufwerfen, wieviel soziale Lasten die Betriebe, die ihre Mittel selbst erwirtschaften dürfen und müssen und nicht mehr aus dem zentralen Plan erhalten, tragen können¹⁴. Jede Reform ferner, welche die gesellschaftlichen Freiheiten erweitert, eröffnet auch die Möglichkeit »privater« sozialer Wirksamkeit. Wird etwa die Religionsfreiheit voll entfaltet, so muß auch die diakonische Arbeit der Kirchen gestattet sein¹⁵. Der Bericht kann sich diesen Entwicklungen nicht widmen. Sie können verantwortlich wohl nur aus der unmittelbaren Anschauung und Erfahrung der Situation in den einzelnen sozialistischen Ländern erörtert werden.

Jedenfalls: Die historische Erfahrung erlaubt es, von der Annahme auszugehen, daß ein Optimum an sozialer Sicherheit weder allein vom Staat noch allein von privaten und gesellschaftlichen Kräften erreicht werden kann, sondern nur dadurch, daß sich beide ergänzen¹⁶. Damit aber wird ihr Zusammenspiel zu einem zentralen Thema aktueller Sozialpolitik.

II. Zum Vorgehen der Bearbeiter

Die Fülle der Aspekte und des Materials erlaubt es nicht, das Thema mit gleicher Intensität auf die Verhältnisse in vielen Ländern zu beziehen. Die Bearbeiter verfolgten daher den Weg einer doppelten Konzentration. Auf der ei-

12 S. z. B. *Günther Mantz / Gunnar Winkler*, Sozialpolitik, 1985, S. 10 ff.; *Ulrich Lohmann*, Wirtschafts- und sozialpolitische Elemente des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts der DDR, in: *Gert-Joachim Glaeßner* (Hg.), Die DDR in der Ära Honecker, Politik – Kultur – Gesellschaft, 1988, S. 422 ff.

13 Gewisse nationale Unterschiede sind freilich gegeben. Zur Rolle gesellschaftlicher Kräfte bei der Verwirklichung und Ergänzung der Sozialhilfe in Polen s. *Herbert Szurgacz*, Entwicklungstendenzen der Sozialhilfe – dargestellt am polnischen Beispiel, Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch 1989, S. 73 f. S. auch *Michael Alexeev*, La répartition du logement en URSS et les facteurs qui l'influencent, Revue d'études comparatives est-ouest 1988 (1), S. 5 ff.; *Marie Lissowska / Michael Mouillart*, Le secteur du logement en France et en Pologne, ebda., S. 51 ff.

14 *György Szakolczai / József Mészáros*, Changes in the Role of the Trade Unions in Hungary – Effects of Changes in the System of Economic Management and in the Organizational Structure of Industry, Labour and Society, 1988, S. 19 ff.

15 *Klaus Heller*, Verhältnis von Staat und Kirche in Rußland und in der Sowjetunion, Aus Politik und Zeitgeschichte B 35/1988, S. 29 ff. Zu Polen s. auch *Szurgacz* (Fn. 13).

16 S. noch einmal Fn. 2, 9 und 56, 195.

nen Seite bemühten sie sich, die Problematik an sich – mit anderen Worten: die Strukturen des Problems, das mit dem Thema bezeichnet ist –, herauszuarbeiten. Auf der anderen Seite nahmen sie die konkreten Beispiele sowohl hinsichtlich der Regelungen als auch der Diskussion primär aber nicht ausschließlich aus dem französischen und dem deutschen Recht sowie aus der französischen und der deutschen Sozialpolitik.

Das Thema des Berichts bezieht sich seinem Wortlaut nach zwar allgemein auf die soziale Sicherheit. Der Rahmen des Generalthemas gebietet jedoch, es vor allem auf die soziale Sicherheit der Arbeitnehmer zu beziehen.

B. Begriffe

I. Soziale Sicherheit

Unter »sozialer Sicherheit« wird im internationalen Recht eine soziale Absicherung gegen eine Reihe »sozialer Risiken« (Krankheit, Mutterschaft, Familienlast, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall und Berufskrankheit, Invalidität, Alter und Tod unter Zurücklassung Hinterbliebener) verstanden¹⁷, die sich von einer allgemeinen Fürsorge (Sozialhilfe)¹⁸ durch das Niveau der Leistungen und in der Regel auch durch feste Rechtsansprüche unterscheidet. Davon soll auch hier ausgegangen werden. Gleichwohl verdienen die Tendenzen Aufmerksamkeit, die unter »sozialer Sicherheit« die Gesamtheit aller sozialer Leistungen verstehen, insbesondere also den Gegensatz zur Fürsorge (Sozialhilfe) relativieren¹⁹. Sie entsprechen der Beobachtung, daß die Summe sozialer Gefahren und Defizite, welche die Verantwortung der Sozialpolitik herausfordern, nicht auf einen endgültigen Katalog »sozialer Risiken« beschränkt werden kann. Der Katalog »sozialer Risiken« verändert, differenziert und erweitert sich vielmehr ständig. Hierzu kommt die Beobachtung,

17 Übereinkommen 102 der Internationalen Arbeitsorganisation: Übereinkommen über die Mindestnormen der sozialen Sicherheit vom 28. Juni 1952; Europäische Ordnung der sozialen Sicherheit vom 16. April 1964; Art. 4 der VO 1408/71/EWG des Rates zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern, vom 14. Juni 1971. Für einen Überblick s. *Bernd Schulte*, Allgemeine Regeln des internationalen Sozialrechts – supranationales Recht, in: *Bernd von Maydell / Franz Ruland* (Hg.), Sozialrechtshandbuch (SRH) 1988, S. 1195 ff.

18 Zu dem Gegensatz zwischen sozialer Sicherheit und sozialer Fürsorge s. Art. 25 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1948; Art. 12, 13 der Europäischen Sozialcharta vom 18. Oktober 1961; Art. 4 Abs. 4 der Verordnung 1408/71/EWG. Vgl. auch *Peter A. Köhler*, Sozialpolitische und sozialrechtliche Aktivitäten in den Vereinten Nationen, 1987.

19 So der Sprachgebrauch in der Bundesrepublik Deutschland. S. dazu etwa *Felix Schmid*, Sozialrecht und Recht der sozialen Sicherheit. Die Begriffsbildung in Deutschland, Frankreich und der Schweiz, 1981, S. 127 ff. Zur Erstreckung des Wanderarbeitnehmer-Regimes der Europäischen Gemeinschaften auf Leistungen der Sozialhilfe s. *Klaus A. Klang*, Soziale Sicherheit und Freizügigkeit im EWG-Vertrag, 1986, S. 46 ff.; insbes. EuGHE 1972, S. 466 (Frilli); EuGHE 1974, S. 1007 (Biason).

daß die Technik, auf typische soziale Gefahren und Defizite mit subjektiven Rechten und klar und definitiv geregelten sozialen Leistungen zu reagieren, allein das Ziel sozialer Sicherheit nicht erreichen kann²⁰. Die Vielgestaltigkeit der sozialen Verhältnisse verlangt die Ergänzung dieser typisierenden Leistungssysteme durch Leistungen, die das individuell Notwendige oder Angemessene gewährleisten.

II. »Öffentliche Verwaltung« und »private Träger«

Die Unterscheidung zwischen öffentlicher Verwaltung und privaten Trägern ist im Ansatzpunkt einfach, wird bei genauerer Beobachtung der Fülle der Erscheinungen dagegen schwierig. Auszugehen ist auf beiden Seiten von den eindeutigen Phänomenen:

- Auf der Seite der »öffentlichen Verwaltung« sind das die staatlichen Behörden und Einrichtungen, deren Handeln durch öffentliches Recht geregelt ist²¹, der politischen Kontrolle durch Parlament und Regierung (oder durch entsprechende regionale und kommunale Repräsentationen) unterliegt, deren Leistungen entweder aus dem staatlichen Haushalt und somit zumeist aus allgemeinen Steuermitteln oder aus gesetzlich legitimierten und geregelten Quellen (inbes. Beiträgen) finanziert werden.

- Dabei ist zwischen dem Staat selbst und den Einheiten regionaler und lokaler Verwaltung zu unterscheiden. Obwohl alle diese Ebenen »öffentliche Verwaltung« sind, verbinden sich mit dem Gegensatz zwischen staatlicher Verwaltung und regionalen und lokalen Einheiten wesentliche Unterschiede in den Bedingungen und Wirkungen ihre Aktivitäten²².

- In Bundesstaaten ist die Sphäre des Staates zudem aufzuspalten in die Ebene des Zentralstaats und die Ebene des Gliedstaates.

- Auf der Seite der »privaten Träger« sind die privaten Arbeitgeber, die privaten Unternehmen (z. B. Versicherungsgesellschaften), aber auch die ge-

20 S. etwa *Bernd Schulte*, Reformen der sozialen Sicherheit in Westeuropa 1965 bis 1980, Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1980, S. 323 ff. (355 f.).

21 Dem entspricht auch die Möglichkeit hoheitlicher Befugnisse (Zwangsbefugnisse).

22 Das Konzept der »Kommunalisierung« von sozialer Sicherheit zeichnet sich in der Regel durch die größere Nähe zu den Betroffenen und ihrer Situation aus. »Kommunale« soziale Sicherheit ist i. d. R. deshalb konkreter, flexibler, »persönlicher«. Der Preis: Die Minderung jener Vorteile, die mit der abstrakten Regelung und dem distanzierten Vollzug von Sozialleistungssystemen einhergehen (Begründung sicherer Erwartungen, Schonung der Privatsphäre). Vgl. dazu *Franz-Xaver Kaufmann*, Bürgernahe Sozialpolitik. Planung, Organisation und Vermittlung sozialer Leistungen auf lokaler Ebene, 1979; *ders.*, Staat, intermediäre Instanzen und Selbsthilfe. Bedingungsanalysen sozialpolitischer Intervention, 1987; *Jürgen Krüger / Eckart Pankoke* (Hg.), Kommunale Sozialpolitik, 1985; *Bernhard Blanke / Adalbert Evers / Hellmut Wollmann* (Hg.), Die zweite Stadt, Neue Formen lokaler Arbeits- und Sozialpolitik, 1986; *Karl-Heinz Blessing*, Die Zukunft des Sozialstaates. Grundlagen und Vorschläge für eine lokale Sozialpolitik, 1987; zur Kommunalisierung in der Arbeitslosenpolitik *Alain de Rumfort*, La révolution de l'initiative locale, Revue française des Affaires sociales 1984 (3), S. 7 ff.

sellschaftlichen Gruppen und Organisationen (Genossenschaften, Gewerkschaften, Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit, Wohlfahrtsverbände usw.), deren Handeln durch privates Recht geregelt ist²³, grundsätzlich keiner anderen politischen Kontrolle²⁴ als der des allgemeinen Gesetzes unterliegt und deren Leistungen aus wirtschaftlichen Erträgen, aus intern autonom geregelten Quellen (insbesondere Mitgliedsbeiträgen) oder aus (intern oder extern zugewandten) Spenden usw. finanziert werden, entsprechend eindeutige Phänomene.

Dabei ist von vornherein der Unterschied zwischen gewinnstrebigem Unternehmen und nicht-gewinnstrebigem privaten Träger (z. B. Wohlfahrtsverbänden) in Betracht zu ziehen. Jedoch sind die Übergänge auf vielfache Weise fließend. So etwa nehmen Genossenschaften oder »gemeinnützige« Unternehmen, die nur ihre Kosten erwirtschaften, eine gewisse Mittelstellung ein. Ferner haben nicht gewinnstrebige Träger, wenn sie selbst Arbeitgeber sind, die gleichen Funktionen, wie gewinnstrebige Unternehmen sie als Arbeitgeber haben. Schließlich sind unter den gewinnstrebigem Unternehmen die besonders hervorzuheben, die »soziale Leistungen« produzieren (z. B. Privatversicherungen, Krankenhäuser).

Privater und öffentlicher Bereich überlappen sich jedoch:

– Das kann von der Seite der öffentlichen Verwaltung her geschehen: wenn Einrichtungen der öffentlichen Verwaltung (z. B. Versicherungsträger) in einer Weise verselbständigt werden, daß sie nur noch Rechtsnormen unterliegen und nicht mehr einer politischen Kontrolle, daß sie aber auch die Mittel, aus denen sie die Leistungen bestreiten, selbst erwirtschaften müssen – ohne Zugriff auf die Mittel des staatlichen (regionalen oder kommunalen) Haushalts, aber auch ohne die Hilfe staatlicher Abgabenhöhe, die den Kreis der Verpflichteten und die Höhe der Abgaben den Ausgaben anpaßt. Obwohl vielleicht als Einrichtung der öffentlichen Verwaltung angelegt und durch Normen des öffentlichen Rechts geregelt, ist ein so konstruierter Träger weiterhin einem privaten Träger vergleichbar²⁵.

23 Da »privaten Trägern« Hoheitsbefugnisse (Zwangsbefugnisse) fehlen, muß sich ihr Wirken stärker als das hoheitlicher Träger aus ihrer tatsächlichen Leistung, ihrer tatsächlichen Attraktivität, den Interessen, die sie befriedigen, ergeben.

24 »Politische Kontrolle« im Sinne der Politik des Staates.

25 Das im Zusammenhang des Berichts wichtigste Beispiel sind Versicherungsträger, die gehalten sind, ihre Finanzierung nach versicherungsmathematischen Grundsätzen zu erwirtschaften. In der Bundesrepublik Deutschland sind das grundsätzlich die durch Landesrecht geregelten Versicherungsträger der freien Berufe (Ärzte, Rechtsanwälte usw.). S. dazu etwa *Rudolf Kolb*, Berufsständische Versorgung, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Berichtsb. 3: Darstellung der Alterssicherungssysteme und der Besteuerung von Alterseinkommen, veröffentlicht durch die Bundesregierung. Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, S. 359 ff. S. auch *Gérard Duru / Robert Launois / Franz Schneider / J.-Matthias von der Schulenburg* (Hg.), *La régulation des systèmes de santé en France et en R.F.A.*, 1988.

– Die Überschneidungszone kann aber auch von der Seite der Privaten her betreten werden: wenn private Unternehmen oder Verbände unter eine politische Kontrolle gestellt werden, die sich nicht mit allgemeiner Rechtssetzung und Gesetzesbindung begnügt, sondern (in Gestalt von Weisungen, durch die Entsendung politisch verantwortlicher Repräsentanten in Organe eines Trägers usw.) aktuell Einfluß nimmt und/oder wenn (durch Subventionen, durch finanzielle Garantien uws.; oder auch durch die Inanspruchnahme der staatlichen Abgabenhöhe) die Mittel aus dem allgemeinen staatlichen (regionalen, kommunalen) Haushalt kommen oder kraft staatlicher Abgabenhöhe geschöpft werden²⁶.

Diese Phänomene des Übergangs sind zu einem großen Teil historisch zu erklären. Doch entsprechen sie auch heute noch vielfältigen Gründen der Zweckmäßigkeit. Sie sind den Systemen der sozialen Sicherheit wesentlich. Aber es erscheint auch nicht notwendig, hier ein System begrifflicher Unterscheidungen auszuarbeiten. Wichtig ist, die Vielgestaltigkeit der Phänomene realistisch zu sehen.

C. Die Bezugsrahmen öffentlicher und privater sozialer Sicherung

Soziale Sicherheit ist vielgestaltig: im Hinblick auf den Gegenstand, die Beteiligten, die Prinzipien, die Techniken, die Institutionen und die Zusammenhänge, in denen sie steht. Die Polarität von »öffentlich« und »privat« ist nur ein Aspekt unter den vielen Aspekten, aus denen sich die Vielfalt der Erscheinungsformen sozialer Sicherheit ergibt. Sie darf daher nicht für sich erörtert werden. Sie bekommt einen realen Sinn erst, wenn sie zu der Vielfalt der Erscheinungsformen sozialer Sicherheit in Beziehung gesetzt wird.

I. »Internalisierende« und »externalisierende« Problemlösungen der sozialen Sicherheit

1. Die Kategorien

Das Recht der sozialen Sicherheit hat sich von dem Paradigma her entwickelt, daß jeder Erwachsene die Möglichkeit haben soll und auch darauf verwiesen ist, den Lebensunterhalt für sich und seine Familie (den Ehegatten und die Kinder) durch (abhängige oder selbständige) Arbeit zu verdienen. Diese Grundannahme ist nicht mehr als eine Regel: also etwas, was die Möglichkeit und Wirklichkeit von Abweichungen und Ausnahmen einschließt. Aber gerade auf diese Weise wird sie zur Grundlage der Systeme sozialer Sicherheit. Sie erlaubt es, die sozialen Defizite zu definieren und zu verorten,

26 Denkbar ist, daß der Staat entsprechende »Tochterunternehmen« ausgründet. Möglich ist aber auch, daß der Staat »private« Einrichtungen (z. B. auch gemeinsame Einrichtungen von Tarifpartnern, von Unternehmen der gleichen Branche usw.) stützt und beeinflußt, damit sie ihre sozialen Aufgaben erfüllen können, ohne daß die öffentliche Verwaltung eingreifen muß.

zu deren Kompensation die Sozialleistungssysteme dienen. Von dieser Grundannahme auszugehen heißt nicht, zu übersehen, wie sehr die Veränderungen des Arbeitslebens, insbesondere die Massenarbeitslosigkeit, die in vielen Ländern herrscht, Sinn und Geltung der Regel in Frage stellen. Das schafft Probleme²⁷, aber es setzt die Regel nicht außer Kraft.

Die Elemente dieses Paradigma lassen drei zentrale Wirkungs- und Problemfelder erkennbar werden: (1) Arbeit und Einkommen; ergänzend dazu das Vermögen, das als positives Vermögen (Aktiva) Einkommen ergänzen und ersetzen oder als negatives Vermögen (Schulden) Einkommen mindern und so Bedarfsbefriedigung und Unterhalt gefährden kann; (2) Bedarfsdeckung: die gesellschaftliche Organisation privatwirtschaftlicher und administrativer Bereitstellung von Gütern zur Deckung der Bedarfe; und (3) den Unterhaltsverband. Im Vollzug der Grundannahme kommt es zu sozialen Gefährdungen (z. B. durch Gefahren der Arbeit, durch die Nichterfüllung familiärer Pflichten). Und die Verwirklichung der Regel stößt auf Grenzen, so daß soziale Defizite entstehen (z. B. bei Arbeitslosigkeit, Invalidität; »Unbezahlbarkeit« der Kosten einer Krankenbehandlung; Tod des Ernährers; Mißverhältnis zwischen Familieneinkommen und Familienlast). Recht der sozialen Sicherheit zielt darauf, daß die Regel wirksam bleibt, indem den Gefährdungen entgegengewirkt wird, vor allem aber indem die Defizite ausgeglichen werden²⁸.

Dabei kann es nicht genügen, die Defizite in den Feldern zu kompensieren, in denen sie entstehen. Verliert zum Beispiel ein Behinderter die Arbeitskraft auf Dauer, so kann dieses Defizit nicht unbegrenzt in die Verantwortung seines Arbeitgebers verwiesen werden.

27 Vgl. zur Änderung der Arbeitswelt und den Auswirkungen auf die soziale Sicherheit: Bureau International du Travail (BIT), Conférence Internationale du Travail, 70^e session 1984, *Le temps du travail, réduction de la durée du travail, repos hebdomadaire et congés payés*, 1984; International Labour Organisation (ILO), *World Labour Report 1*, 1984; Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS), 22. Generalversammlung, Montreal 1986, Bericht XVIII, Beziehungen zwischen Arbeitslosen- und Altersversicherung, 1986; BIT, *Sécurité sociale, emploi et réduction du temps du travail*, 1987. Zur Bundesrepublik Deutschland vgl. *Joachim Matthes* (Hg.), *Krise der Arbeitsgesellschaft?*, Verhandlungen des 21. Deutschen Soziologentages in Bamberg (1982), 1983; *Claus Offe*, »Arbeitsgesellschaft«-Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, 1984; *Frieder Naschold* (Hg.), *Arbeit und Politik. Gesellschaftliche Regulierung der Arbeit und der sozialen Sicherung*, 1985; *Friedrich Ortmann / Christoph Sachße* (Hg.), *Arbeitsmarkt, Sozialpolitik, Sozialhilfe: Perspektiven neuer Sozialstaatlichkeit*, 1985; *Margarete Landenberger*, *Arbeitsmarkt und soziale Sicherung: Forschungsstand und Forschungsbedarf, Sozialer Fortschritt* 1986, S. 79 ff.; *dies.*, *Flexible Arbeitszeitreformen im Spannungsfeld von ökonomischer Liberalisierung und sozialem Schutzbedarf*, Aus: *Politik und Zeitgeschichte* B 21/1987, S. 15 ff.; *Friedrich Hegner / Margarete Landenberger*, *Arbeitszeit, Arbeitsmarkt und soziale Sicherung*, Ein Rückblick auf die Arbeitszeitdiskussion in der Bundesrepublik Deutschland nach 1950, 1988.

28 S. dazu und zum folgenden ergänzend *Hans F. Zacher*, *Verrechtlichung im Bereich des Sozialrechts*, in: *Friedrich Kübler* (Hg.), *Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität*, 1984, S. 11 ff., 23 ff.

Letztlich bleibt keine andere Lösung, als das Arbeitseinkommen durch eine öffentliche Sozialleistung zu ersetzen. Zu den Problemlösungen, die in den »natürlichen« Problemfeldern gesucht und gefunden werden (internalisierende Problemlösungen), treten so die Lösungen, die aus dem Zusammenhang dieser »natürlichen« Problemfelder heraustreten – dorthin, wo es primär um den Ausgleich von sozialen Defiziten, um Sozialleistungen, geht (externalisierende Problemlösungen): »internalisierend«, wenn die Ordnungen der vorfindlichen Wirkungsfelder von Arbeit/Einkommen/Vermögen, Bedarfsdeckung oder Unterhaltsverband zweckhaft sozial gestaltet (korrigiert, verändert) werden; »externalisierend«, wenn die Kompensation eines sozialen Defizits aus diesem Zusammenhang gelöst wird und auf Träger übergeht, die außerhalb dieser Problem- und Regelungsfelder stehen.

Die (gesetzliche oder tarifvertragliche) »Lohnfortzahlung«²⁹ des Arbeitgebers ist eine arbeitsrechtlich internalisierende, das Krankengeld der Krankenkasse eine externalisierende Lösung des Problems des Einkommensverlusts wegen Krankheit.

Die Haftung des Arbeitgebers für Betriebsunfälle bildet eine arbeitsrechtlich internalisierende Lösung des Problems »Arbeitsunfall«, die Unfallversicherung eine externalisierende Lösung³⁰.

Die Ausweitung der Unterhaltspflichten auf einen größeren Kreis von Verwandten ist der Versuch einer familienrechtlich internalisierenden Abhilfe gegen Insuffizienzen im Unterhaltsverband. Kindergeld, Altersrenten, Hinterbliebenenrenten usw. sind externalisierende Lösungen.

29 S. dazu *Rolf Birk / Roland Abele / Corinne Kasel-Seibert / Helmut Maurer*, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall – Vergleichender Überblick über das Recht der EG-Staaten, Österreichs und der Schweiz, *Zeitschrift für ausländisches und internationales Arbeits- und Sozialrecht (ZIAS)* 1987, S. 45 ff., 159 ff.

30 *Harold G. Villard*, *Workmen's Accident Compensation and Insurance in Belgium, Norway, Sweden, Denmark and Italy*, 1913; *BIT*, *La réparation des accidents du travail. Analyse comparative de législation nationale*, 1925; *Herbert Bernstein*, *Schadensausgleich bei Arbeitsunfällen, Verhältnissnormen in der Schweiz und in Deutschland*, 1963; *Internationales Arbeitsamt (IAA)*, *Internationale Arbeitskonferenz* (47, 1963), Bericht VII (1), *Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten*, 1962; *ebda.*, Bericht VII (2), 1963; *dass.*, *Internationale Arbeitskonferenz* (48, 1964), Bericht V (1), *Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten*, 1963; *ebda.*, Bericht V (2), 1964; *Christian Fabry*, *Les accidents du travail: La couverture des risques en droit français et en droit comparé*, 1970; *Eckhard Wolffgramm*, *Das System des Arbeitsunfallrechts (Workmen's Compensation) in den USA. Eine rechtsvergleichende Arbeit unter Berücksichtigung der Entwicklung in Großbritannien*, 1971; *Eckehard Schröer*, *Einrichtungen der Berufsgenossenschaft zur freiwilligen Versicherung gegen Haftpflicht und Unfälle im Ausland*, 1977; *A. Özgerhan Tolunay*, *La notion de l'accident du travail dans l'assurance – accidents obligatoires en droits suisse, allemand et français*, 1977; *Roland Bouquet*, *Die Versicherung gegen Arbeitsunfähigkeit im europäischen Recht*, *Internationale Revue für soziale Sicherheit* 1979, S. 485 ff.; *Gustav Eduard Michaelis*, *Das internationale Recht der Arbeitsunfälle, dargestellt an der amerikanischen Rechtsprechung und Rechtslehre*, 1980; *Brigitte Namgalies*, *Das französische Arbeitsunfallrecht*, 1981; *ISSA*, *Protection against Occupational Risks in Europe. Problem and Prospects*, Report of European Regional Meeting on »Current Issues in Schemes of Protection against Employment Accidents and Occupational Diseases« 1981; *ILO*, *The Cost of Occupational Accidents and Diseases*, 1986.

Mietpreisbindungen, Kündigungsschutz für Wohnungen und die Pflicht von Wohnungseigentümern, gewisse Mieter aufzunehmen, sind Versuche einer internalisierenden Lösung des sozialen Problems des Wohnraumbedarfs. Staatliche Sozialleistungen wie Wohngeld, welche die sozial Schwächeren befähigen sollen, sich Wohnungen zu mieten, sind externalisierende Lösungen des sozialen Problems des Wohnraumbedarfs.

Diese Träger, auf die hin externalisiert wird, können gesellschaftlicher Natur sein (Versicherungsunternehmen, Stiftungen privaten Rechts, Genossenschaften, Gewerkschaften, Tarifpartner, Wohlfahrtsverbände: gesellschaftliche/privatrechtliche Externalisierung). Die Externalisierung kann aber auch auf den Staat oder andere öffentliche Träger hin erfolgen (staatliche/öffentlich-rechtliche Externalisierung). Das können vorgegebene öffentliche Träger von allgemeinerer Aufgabenstellung (Gemeinden, Gemeindeverbände) sein oder vom Staat spezifisch für diesen sozialen Zweck geschaffene öffentliche Institutionen oder mit öffentlichen Aufgaben betraute Solidarverbände (insbesondere Sozialversicherungsträger).

Im Bereich der internalisierenden Lösungen bleibt der soziale Zweck des Rechts in einem größeren Zusammenhang von Zwecken eingebunden. Arbeitsrecht z. B. mag so »sozial« gestaltet werden wie immer: es hat nicht nur einen »sozialen« Zweck; es bleibt auch das Recht des Austausches zwischen Arbeit und Entgelt, der Einordnung der Arbeit in einen unternehmerisch bestimmten Betriebsablauf usw. Im Bereich der externalisierenden Lösungen dagegen wird der soziale Zweck von diesen Einbindungen freigesetzt. Letztlich kann der soziale Zweck die rechtliche Ordnung der Sozialleistung allein bestimmen. Freilich mischen sich auch hier die Zwecke. Der Staat kann, wenn er die Verwirklichung eines sozialen Zwecks externalisierend übernimmt, diesen sozialen Zweck mit anderen Zwecken (etwa gesundheits- oder bevölkerungspolitischer Natur) verbinden. Doch wieviele Vorbehalte auch immer anzubringen sind: externalisierende Lösungen können in wesentlich anderer Ausschließlichkeit von ihrem sozialen Zweck bestimmt werden als internalisierende Lösungen.

Noch differenzierter unterscheiden sich die Bedingungen, unter denen die Verwirklichung des sozialen Zwecks in externalisierenden und internalisierenden Lösungen steht. Das gilt schon im gesellschaftlichen Bereich.

Betrieblich internalisierende Alterssicherung³¹ etwa (die nicht auf selbständige Versicherungsträger hin externalisiert ist) erfüllt ihren Zweck nur, wenn das Unternehmen nicht vor dem gesicherten Arbeitnehmer »stirbt« und die Leistungsfähigkeit des Unternehmens sich so entwickelt, daß die zugesagte Sicherung erbracht werden kann.

31 Rolf Birk, Rechtsvergleichender Überblick über die betriebliche Altersversorgung, in: Ulrich Runggaldier/Harald Steindl (Hg.), Handbuch zur betrieblichen Altersversorgung, Arbeitsrecht, Sozialrecht, Steuerrecht, 1987, S. 29 ff.; Roland Abele, Regelungen der betrieblichen Altersversorgung in der Bundesrepublik Deutschland, in Österreich und in der Schweiz, ZIAS 1988, S. 1 ff.; Bertram Schulin, Betriebliche Altersversorgung – Funktionen und Regelungsprobleme, Landesbericht Bundesrepublik Deutschland, ZIAS 1988, S. 10 ff.; Ulrich Runggaldier, Funktion und Regelungs-

Gesellschaftliche Externalisierung der Alterssicherung auf private gewinnstrebige Versicherungsunternehmen hin ist den Eigengesetzlichkeiten der Versicherungsrechnung ebenso unterworfen wie der Notwendigkeit eines wirtschaftlichen Ertrags für das Versicherungsunternehmen.

»Alterssicherung«, die externalisierend von Wohlfahrtsverbänden geleistet wird, ist darauf angewiesen, daß die Mittel durch Mitgliedsbeiträge oder Spenden Dritter aufgebracht werden können.

Staatliche Externalisierung dagegen hat die weite Gestaltungsmacht des staatlichen Gesetzgebers (einschließlich seiner Abgabenhöhe) und die Durchsetzungskraft der staatlichen Exekutive für sich. Doch ist sie den Zuständigkeitsordnungen des Gemeinwesens und den spezifischen Rechtsprinzipien öffentlicher Verwaltung unterworfen. Vor allem aber unterliegt sie den allgemeinen Bedingungen, unter denen sich die Politik des Gemeinwesens vollzieht.

Man kann auch sagen: »Soziale Sicherheit« ist in jeder dieser Dimensionen auf je eigene Weise »sicher« und »unsicher«. Bleibt sie dem Arbeitsverhältnis anvertraut, so teilt sie die spezifischen Grenzen der Sicherheit des Arbeitsverhältnisses selbst. Wird versucht, soziale Sicherheit durch Vermögensbildung (Sparen, Erwerb von Anteilen usw.) zu bewirken, so ist nicht nur der Wert dieses Vermögens so »sicher« und »unsicher«, wie privates Vermögen eben ist; auch das Verhältnis zwischen den Bedarfen und ihrer Deckung kann nicht beliebig über das Verhältnis hinaus verbessert werden, in dem individueller Wohlstand und individuelle Bedarfe ganz allgemein stehen. Privatversicherung hat jene rechenhafte »Sicherheit«, die ihrem Wesen entspricht; gerade dieses mathematische Verhältnis zwischen Prämie und Leistung begründet ihre »Sicherheit«. Aber gegenüber Veränderungen des Geldwertes ist sie ohnmächtig, also »unsicher«. »Öffentliche« soziale Sicherung schließlich ist, wie schon angedeutet, so »sicher« und so »unsicher« wie die Sozialpolitik eines demokratischen Wohlfahrtsstaates eben ist. Das Recht – jedenfalls dort, wo Gerichte die Möglichkeit haben, die Verfassung durchzusetzen: vor allem das Verfassungsrecht – kann versuchen, das Recht der sozialen Sicherheit »sicherer« zu machen, als es die Politik der sozialen Sicherheit von sich aus wäre. Aber im Gefüge gesellschaftlicher, ökonomischer und politischer Veränderungen liegt ein unvermeidliches Kalkül von »Unsicherheit«. Und zugleich ist dies gerade wieder ein Element, das »öffentliche« soziale Sicherheit auch besonders »sicher« erscheinen läßt: Die Politik muß und wird sich jeweils darum bemühen, der aktuellen Situation gerecht zu werden.

probleme der betrieblichen Altersversorgung am Beispiel Österreichs, ZIAS 1988, S. 37 ff.; *Hans-J. Pfitzmann*, Werdegang und Stand der beruflichen Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge in der Schweiz (2. Säule), ZIAS 1988, S. 62 ff.; Spanischer Verband für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, 12. Internationaler Kongreß für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht (Madrid) – Thema III: Die freiwilligen Rentensysteme und ihre Beziehungen zum obligatorischen System der Sozialversicherung, 1988.

Schließlich aber stoßen wir auf das Phänomen der staatlichen (öffentlichen) Internalisierung. Sie ist eine Eigentümlichkeit des Feldes der Bedarfsdeckung. Soziale Probleme der Bedarfsdeckung können dadurch gelöst werden, daß öffentliche, insbesondere administrative Dienste Leistungen allgemein kostenlos (oder zumindest »billig«) erbringen. Das soziale Problem des ungleichen Zuganges zu knappen und teuren Leistungen wird so entschärft, möglicherweise ganz aufgehoben.

Ein Beispiel ist der Aufbau eines nationalen Gesundheitsdienstes, welcher die medizinische Versorgung als öffentliche Leistung für jedermann anbietet. Das Risiko Krankheit umschließt zwei »Subrisiken«: den Behandlungs- und Pflegebedarf und den Einkommensausfall wegen Krankheit. Für beide ist eine Krankenversicherungs-Lösung denkbar. Für das »Subrisiko« des Behandlungs- und Pflegebedarfs gibt es jedoch auch eine Alternative: die öffentliche Verwaltung bietet die Behandlungs- und Pflegeleistungen unmittelbar an. Je allgemeiner und umfassender diese medizinische Versorgung ist, desto schwächer wird ihr spezifisch »sozialer« Charakter. Ein umfassendes Angebot medizinischer Dienste an jedermann »überholt« das soziale Problem der ungleichen Fähigkeit, die Kosten einer medizinischen Behandlung und Pflege zu tragen (oder gegen diese Belastung vorzusorgen). Aber sie ist selbst nicht mehr auf soziale Unterschiede hin orientiert.

Ein ähnliches Beispiel bietet das Schulwesen. Solange die Eltern für den Schulbesuch ihrer Kind Geld zu zahlen haben, verschärft das die soziale Problematik der Familienlast – genauer: der Kinderlast. In dem Maße, in dem schulische Bildung und Erziehung vom Staat allgemein und kostenlos bereitgestellt wird, wird dieser Aspekt ungleicher Kinderlast und ungleichen Zugangs zu Bildung und Erziehung »überholt«. Die Schule selbst ist nicht eine soziale Lösung, sondern eine pädagogische. Die ungleiche Belastung der Eltern durch den Unterhalt der Kinder und die ungleichen Chancen der Kinder durch die Verschiedenheit der Verhältnisse im Elternhaus bleiben daneben als soziale Probleme bestehen.

Für den sozialen Zweck zeigen beide Beispiele eine ähnliche Wirkung, wie die der gesellschaftlichen Internalisierung: der soziale Zweck verbindet sich mit anderen Zwecken; ja er kann in den Hintergrund treten. Sind nationale Gesundheitsdienste noch vielfach als – auch – soziale Institutionen bewußt, so ist die Schule längst nicht mehr eine Einrichtung, sondern eine selbstverständliche Voraussetzung der Sozialpolitik.

2. Die möglichen Träger der sozialen Sicherheit der Arbeitnehmer

Für das Thema ergibt sich so ein Viereck von Kategorien der sozialen Sicherung.

(1) Die internalisierenden Lösungen auf der »privaten«, gesellschaftlichen Seite. Sie wirken sozialen Defiziten in den vorfindlichen Problem- und Regelungsfeldern von Arbeit/Einkommen/Vermögen, Unterhaltsverband und Bedarfsdeckung entgegen und kompensieren sie, wenn sie doch entstehen, dort.

Für den Arbeitnehmer sind das primär die Pflichten, Maßnahmen und Leistungen der Arbeitgeber, z. B.

- Regelungen des Zugangs zur Arbeit³² und des Schutzes des Arbeitsplatzes³³;
- Schutz der Arbeitskraft gegen Gefahren der Arbeit³⁴;
- Schutz des Lohnes gegen das Risiko der Haftung des Arbeitnehmers für Schäden³⁵; Lohnfortzahlung im Krankheitsfall³⁶, betriebliche Alterssicherung³⁷;
- Beteiligung an Gewinn und Kapital³⁸;
- Familienleistungen (wie Betriebskindergärten; nach der Familienlast gestaffelte Löhne)³⁹;

32 Durch Diskriminierungsverbote oder durch die Pflicht der Arbeitgeber, in bestimmtem Umfang Behinderte zu beschäftigen. S. a. Fn. 88 ff.

33 Durch Kündigungsschutz und durch die staatliche Regelung der Arbeitslosenversicherung. S. a. Fn. 88 ff.

34 Zur Kompensation gleichwohl eintretender Schäden durch Arbeitgeberhaftung und/oder Unfallversicherung s. o. Fn. 30.

35 Zum Problem der Arbeitnehmerhaftung im internationalen Vergleich siehe *Gérard Lyon-Caen*, Rapport général: Le rôle de la faute dans le droit de la sécurité sociale, in: Académie polonaise des sciences/Comité des sciences juridique (ed.), Actes du VII^{ème} congrès international du droit du travail et de la sécurité sociale, volume II, 1973, S. 11 ff.; *Volker Bringezu*, Begrenzung der Arbeitnehmerhaftung in der Bundesrepublik Deutschland, in England und Frankreich, 1974; *Manfred Rehbinder* (Hg.), Die Haftung des Arbeitnehmers, 1981 (mit Berichten über die Bundesrepublik Deutschland, die Türkei, Japan und die Schweiz); *Hansjörg Otto*, Ist es erforderlich, die Verteilung des Schadensrisikos bei unselbständiger Arbeit neu zu ordnen?, Gutachten zum 56. Deutschen Juristentag, Berlin 1986, S. E 29 ff. m. w. Nachw. Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *Günter Schaub*, Arbeitsrechtshandbuch, 5. Aufl., 1983, S. 233 ff.; *Wilhelm Dütz*, Gefahrgeneigte Arbeit, Neue Juristische Wochenschrift 1986, S. 1779 ff.; *Peter Hanau/Klaus Adomeit*, Arbeitsrecht, 9. Aufl. 1988, S. 188 f. Zur Entwicklung der Rechtsprechung vgl. insbes. BAG, Neue Juristische Wochenschrift 1983, S. 1693; BAG, Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 1986, S. 91; BAG, Der Betrieb 1987, S. 1948; BAG, Der Betrieb 1987, S. 2522; und zuletzt BAG, Neue Zeitschrift für Arbeits- und Sozialrecht 1988, S. 579. Für Frankreich vgl. *Geneviève Viney*, Les obligations. La responsabilité: conditions, 1982, S. 878 ff. und *Ewald* (Fn. 3).

36 S. o. Fn. 29.

37 S. o. Fn. 31.

38 *Günter Heidemann*, Die Förderung der Eigentumsbildung im Ausland, 1965; Bayerisches Staatsministerium für Arbeit und Sozialordnung, Vermögenspolitik. Betriebliche Modelle für Arbeitnehmer in Bayern, 1977; *Hans-Günter Guskil/Hans J. Schneider*, Betriebliche Vermögensbeteiligung in der Bundesrepublik Deutschland, Bestandsaufnahme, 1986; *Ingo Gensch*, Erfahrungen in betrieblichen Vermögensbildungsmodellen, in: Ludwig-Erhard-Stiftung e. V. (Hg.), Vermögenspolitik in der sozialen Marktwirtschaft, 1987, S. 33 ff.; *Alfred Frisch*, Gratisaktien für Arbeitnehmer in Frankreich, Recht der Arbeit 1981, S. 115.

39 Vgl. hierzu *Hermann Bues*, Freiwillige betriebliche Sozialleistungen in der Bundesrepublik Deutschland, 1969, insbes. S. 69 ff.; *Frank Grätz/Kurt Mennecke*, Handbuch der betrieblichen Zusatz- und Sozialleistungen, 2. Aufl. 1979; *Ulrich J. Giebl*, Sozialleistungen und Unternehmensgrößenstruktur, Analyse unternehmensgrößenspezifischer Belastungswirkungen von gesetzlichen, tarifvertraglichen und freiwilligen Regelungen im Sozialbereich, 1985, insbes. S. 523 ff. – S. a. Fn. 87 ff. In Frankreich werden die betrieblichen Sozialleistungen durch das comité d'entreprise verteilt. Siehe dazu: *Yves Chalaron*, Les oeuvres sociales dans l'entreprise: les limites du pouvoir ouvrier intégré, Droit social 1978, S. 1 ff.; *Antoine Lyon-Caen*, Le comité d'entreprise: institution de représentation du personnel, Droit ouvrier 1986, S. 355 ff. Siehe außerdem: ISSA, Social Security and Family Policy. Report of a European regional meeting on »Social Security in Family Policy«, 1982.

- Hilfen zur Bedarfsdeckung (z. B. betriebliche Wohnungshilfen)⁴⁰.

(2) Die externalisierenden Lösungen auf der »privaten«, gesellschaftlichen Seite, welche die sozialen Probleme aus diesen vorfindlichen Feldern lösen und auf gesonderte Ebenen übertragen.

Für den Arbeitnehmer sind das vor allem:

- Einheiten kollektiver Selbsthilfe: Selbsthilfegruppen⁴¹, Genossenschaften⁴², Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit⁴³;
- Einheiten kollektiver Interessenwahrung (Gewerkschaften)⁴⁴, die ihren Mitglie-

40 *Eduard Gaukler*, Die betrieblichen Sozialleistungen, 1960; *Bues* (Fn. 39); *Kurt Haberkorn*, Zeitgemäße betriebliche Sozialleistungen, 1973; *Theodor Tomandl* (Hg.), Betriebliche Sozialleistungen, 1974; *Peter Engel*, Betriebliche Sozialleistungen, 1977; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, Unternehmerische Personalpolitik, 1978; *Grätz/Mennecke* (Fn. 39); *Jürgen Gneveckow*, Zur Sozialpolitik der industriellen Unternehmung: Theoretische Analyse der Zusammenhänge und der Auswirkungen, 1982; *Karl-Jürgen Bieback*, Betriebliche Sozialpolitik, Staatliche Subventionen und die Mitbestimmung des Betriebsrats, Recht der Arbeit 1983, S. 265 ff.; *Edmund Hemmer*, Freiwillige Sozialleistungen der Betriebe, 1983; *Giebl* (Fn. 39), Betriebliche Sozialpolitik nach Art des Hauses, Die Mitbestimmung, 1988 (Heft 3). *John C. Brown / Stephen Small*, Occupational Benefits as Social Security, 1985; *Denis Abecassis / Edgar Andreani / Lucy ap Roberts*, La protection sociale complémentaire dans l'entreprise, 1987.

41 *Walter H. Asam / Michael Heck* (Hg.), Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland. Aktuelle Forschungsergebnisse und Situationsdiagnose, 1983; *Fritz Vilmar / Brigitte Runge*, Auf dem Weg in die Selbsthilfegesellschaft, 1986, insbesondere S. 187 ff.; *dies.*, Soziale Selbsthilfe – Privatisierung oder Vergesellschaftung des Sozialstaats? Soziale Selbsthilfegruppen in der Bundesrepublik Deutschland, Aus Politik und Zeitgeschichte B 44/1986, S. 3 ff.; *Joseph Huber*, Die neuen Helfer, Das »Berliner Modell« und die Zukunft der Selbsthilfebewegung, 1987.

42 Für die Arbeitnehmer kommen insbesondere die Konsum- und Wohnbaugenossenschaften, bei entsprechender Ausrichtung auch Spar- und Kreditgenossenschaften in Betracht. Jedoch ist im großen und ganzen ein Nachlassen der kooperativen Idee festzustellen. S. dazu etwa *Erik Boettcher*, Artikel »Genossenschaften I: Begriff und Aufgaben«, in: Handwörterbuch der Wirtschaftswissenschaften, Bd. 3, 1981, S. 540 ff.; *Werner Wilhelm Engelhardt*, Artikel »Genossenschaften II: Geschichte«, ebd., S. 557 m. w. Nachw.; *Chris Cornforth*, Introduction of Part II: Worker Cooperatives and Labour Owned Firms, in: *Gyorgy Szell / Paul Blyter / Chris Cornforth* (ed.), The States, Trade Unions and Self-Management, 1989. S. a. Fn. 87 ff. Zur Geschichte s. *Christiane Eisenberg*, Frühe Arbeiterbewegung und Genossenschaften, 1985.

43 In Deutschland spielten und spielen die Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit – im Wettbewerb mit den Versicherungsunternehmen – eine Rolle, weniger als Vorläufer der Sozialversicherung, sondern als Instrument ihrer Ergänzung: für Personenkreise, die von der Sozialversicherung nicht oder jedenfalls nicht hinreichend geschützt wurden. S. z. B. *Egon Lorenz*, Artikel »Versicherungsverein auf Gegenseitigkeit«, in: Handwörterbuch der Versicherung, 1988, S. 1147 ff. S. auch *Cornelis J. Ensing*, Die Gegenseitigkeitsversicherung in den Niederlanden, Mutualité – Gegenseitigkeit – Mutualismo – Mutuality 1988/1, S. 127 ff.; *Jean Benhamou / Aliette Leveque*, La mutualité, 1983.

44 Die Problematik, inwieweit sich Gewerkschaften durch besondere Merkmale (Fähigkeit und Bereitschaft zum Arbeitskampf, Fähigkeit und Bereitschaft zu Tarifabschlüssen) von anderen Arbeitnehmervereinigungen unterscheiden, kann hier auf sich beruhen. Der kollektiven Interessenwahrung können Gewerkschaften und andere Arbeitnehmervereinigungen dienen. Verbände kollektiver Interessenwahrung bilden

dern in sich Leistungen kollektiver Selbsthilfe erbringen (z. B. Kassen zur Krankenhilfe)⁴⁵ oder in Kooperation mit den Arbeitgebern (einzelnen Arbeitgebern oder Arbeitgeberverbänden) entsprechende Leistungen (z. B. zusätzliche Alterssicherung) organisieren⁴⁶;

- Private Versicherungsunternehmen, die von den Arbeitgebern und/oder den Arbeitnehmern (oder ihren Organisationen der Selbsthilfe oder der kollektiven Interessenwahrung) unter Vertrag genommen werden, um Probleme der sozialen Sicherung (etwa der Kranken-, Unfall- oder Alterssicherung) zu lösen⁴⁷;
- nicht-gewinnstrebige Unternehmen⁴⁸ sowie Gruppen altruistischer Fremdhilfe

auch andere Gruppen. Für den Zusammenhang hier sind vor allem die Verbände von Behinderten relevant, da sie gerade auch die Interessen der behinderten Arbeitnehmer vertreten.

- 45 S. *Alvin L. Goldmann*, United States of America, in: *Roger Blanpain* (ed.), *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, vol. 10; insbes. S. 254: Insurance and Pension Benefits.
- 46 Für die Bundesrepublik vgl. *Eduard Böttcher*, Die gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, 1966; *Dellef Zöllner*, Der Begriff der gemeinsamen Einrichtungen der Tarifvertragsparteien, *Betriebsberater* 1968, S. 597 ff. S. auch *Rolf Birk*, Tarifverträge über Sozialleistungen in rechtsvergleichender und internationaler Sicht, *Vierteljahresschrift für Sozialrecht* 1977, S. 1 ff.; *ders.*, Sozialrecht und Tarifrecht im internationalen Vergleich, in: *Deutscher Sozialrechtsverband*, Sozialrecht und Tarifrecht, 1984, S. 36 ff. *Francis Kessler*, *Le droit des conventions collectives en République Fédérale d'Allemagne*, 1988. Für Kanada vgl.: *Canadian Employment Benefits and Pension Guide Reports no. 6201: Union Participation in Administration of Single Employer Plans*. Für Frankreich vgl. die Arbeitslosenkasse UNEDIC; siehe dazu *Otto Kaufmann / Francis Kessler*, Schutz gegen soziale Risiken in Frankreich (1), *Das Recht der Arbeit* (Wien) 1989, S. 233.
- 47 Zur Beteiligung von Versicherungsunternehmen an der betrieblichen Alterssicherung s. o. Fn. 31 und allgemeiner *Les Cahiers du CEA 4/1986, L'avenir des systèmes de retraite en Europe*.
- 48 Dabei wäre wieder zu unterscheiden zwischen Unternehmen, die jeglichen Gewinn ablehnen und Unternehmen, die ihr Gewinnstreben begrenzen. In der Bundesrepublik Deutschland schließt der Begriff des gemeinwirtschaftlichen Unternehmens beide Phänomene ein. Der Begriff der Gemeinnützigkeit dagegen schließt den Gewinn aus und verlangt einen unmittelbaren Dienst an der Allgemeinheit (einschließlich »mildtätiger Zwecke«), s. z. B. *Paul Kirchhof*, Artikel »Gemeinnützigkeit«, in: *Staatslexikon*, 7. Aufl. Bd. 2, 1986, Sp. 846 ff. m. w. Nachw. Eine besondere Form der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen sind die gemeinnützigen Wohnungsunternehmen (s. z. B. *W. Nowak*, Das »gemeinnützige Unternehmen« als Instrument der Wohnungspolitik, 1973). In der Bundesrepublik Deutschland haben sich die Gewerkschaften der gemeinwirtschaftlichen Unternehmen weitgehend bedient. Wesentliche Tätigkeitsbereiche waren das Kreditwesen (Bank für Gemeinwirtschaft) und das Wohnungswesen (Neue Heimat). Vgl. hierzu *Horst-Udo Niedenhoff*, Gewerkschaftliche Gemeinwirtschaft als Teil der Wirtschaftsdemokratie, in: *Winfried Schlaffke* (Hg.), *Gewerkschaft und Gesellschaft*, 1982, S. 237 ff. und *Christoph Hütting*, Gemeinwirtschaft in der Bundesrepublik Deutschland, *Aus Politik und Zeitgeschichte B 24/1983*, S. 3 ff. Im Verlauf des letzten Jahrzehnts ist dieses Instrumentarium jedoch in eine gewisse Krise geraten. Heute ist es stark reduziert. – In neuerer Zeit haben nicht-gewinnstrebige Unternehmen in der Bundesrepublik Deutschland vor allem als Versuche, einen sogenannten »Zweiten Arbeitsmarkt« zu etablieren, Boden gewonnen. Vgl. hierzu: *Bernd Reissert*, Der zweite Arbeitsmarkt – Begriff, Umfang, Erfahrungen, Konflikte, Perspektiven, in: *Evangelische Akademie Mülheim/Ruhr* (Hg.), *Wege aus der Arbeitslosigkeit – Der zweite Arbeitsmarkt, Chancen, Gefah-*

(Initiativen, Wohlfahrtsverbände)⁴⁹, die sich sozialen Problemen auch oder spezifisch der Arbeitnehmer⁵⁰ zuwenden.

(3) Die externalisierenden Lösungen auf der »öffentlichen«, staatlichen Seite, welche die sozialen Probleme ebenfalls aus den vorfindlichen Feldern herauslösen, sie aber auch nicht gesellschaftlichen Trägern überlassen, sondern in die Verantwortung des Staates übernehmen.

Für den Arbeitnehmer sind das vor allem die staatlichen Behörden und die sonstigen vom Staat eingerichteten, gesteuerten und finanziell garantierten öffentlichen Träger, die Leistungen der sozialen Sicherheit bereitstellen und erbringen⁵¹.

(4) Die internalisierenden Lösungen auf der »öffentlichen« staatlichen Seite, welche die Gefahr sozialer Defizite dadurch »überholen«, daß sie gewisse Bedarfe administrativ decken (Schulen und andere Bildungseinrichtungen; Gesundheitsdienste; Verkehrseinrichtungen). Entscheidend ist dabei, daß dies zu Bedingungen geschieht, die den sozialen Unterschieden ihre Bedeutung für Zugang und Teilhabe nehmen. Ihrer allgemeinen Natur nach sind

ren, Grenzen, 1985; *Blanke/Evers/Wollmann* (Fn. 22); *Dieter Grünh*, Der informelle Sektor als Sozialstaatsersatz?, in: *Albrecht Randelzhofer / Werner Süß* (Hg.), Konsens und Konflikt, 35 Jahre Grundgesetz, 1986, S. 139 ff.; *Bernd Reissert / Fritz W. Scharpf / Ronald Schettkatt*, Eine Strategie zur Beseitigung der Massenarbeitslosigkeit, Aus Politik und Zeitgeschichte B 23/1986, S. 3 ff., insbes. S. 16 ff.; *Werner Steinjahn*, Zweiter Arbeitsmarkt, Möglichkeiten und Grenzen, 1986; Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (Hg.), Zweiter Arbeitsmarkt, Kommunale Arbeitsprogramme in qualitativen Wachstumsbereichen, 1987. Für Frankreich vgl. *Patrick Brun*, L'entreprise intermédiaire et l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, *Revue française des Affaires sociales* 1984 (3), S. 159 ff., zu den »associations intermédiaires« und den »entreprises intermédiaires«; *Jean-Marie Luttinger*, Le droit de la formation professionnelle, 1986.

49 In der Bundesrepublik sind die großen Wohlfahrtsverbände (Caritas, Diakonisches Werk, Rotes Kreuz usw.) grundsätzlich nicht unmittelbar auf die Probleme der Arbeitnehmer hin orientiert. Eine gewisse Ausnahme gilt für die Arbeiterwohlfahrt, die 1919 aus der Sozialdemokratischen Partei hervorgegangen ist. Jedoch handelt es sich allenfalls um graduelle Unterschiede. S. *Heinz Niedrig u. a.*, Arbeiterwohlfahrt, Verband für soziale Arbeit – Geschichte, Selbstverständnis, Arbeitsfelder, Daten, 1985; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (Hg.), Die Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege – Aufgaben und Finanzierung, 1985.

50 Besondere Bedeutung hat die Arbeit von Initiativen und Wohlfahrtsverbänden im Verlauf der letzten Jahre für die Langzeit-Arbeitslosen erlangt. Vgl. dazu: Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband (Hg.), Beschäftigungsinitiativen und Arbeitsprojekte in der Jugendsozialarbeit, 1987; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V., Arbeitspapier, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in der Freien Wohlfahrtspflege, 1988; Förderwerk e. V. (Hg.), Wohlfahrtspflege und Massenarbeitslosigkeit, 1988. Zum Verhältnis von Wohlfahrtsverbänden und Selbsthilfe vgl. *Rudolf Bauer / Hartmund Dießenbacher* (Hg.), Organisierte Nächstenliebe – Wohlfahrtsverbände und Selbsthilfe in der Krise des Sozialstaats, 1984; *Fritz Boll / Thomas Olk* (Hg.), Selbsthilfe und Wohlfahrtsverbände, 1987.

51 Zwischen den externalisierenden Lösungen der »öffentlichen« und den internalisierenden Lösungen der »privaten« Seite liegen jene Übergangsphänomene sozialer Sicherung durch verselbständigte Träger, von denen oben (B.II. am Ende) die Rede war.

diese Lösungen grundsätzlich nicht spezifisch für Arbeitnehmer bedeutsam⁵².

II. Die Typen sozialer Sicherung

Damit ist noch nichts über die Strukturprinzipien gesagt, nach denen Systeme der sozialen Sicherheit angelegt werden können⁵³. Für den Arbeitnehmer ist vor allem bedeutsam, ob soziale Leistungen an eine Vorgeschichte anknüpfen oder nur an eine Situation. Knüpfen sie an eine Vorgeschichte an, so kann diese (a) einen Vorgeschichte der Vorsorge oder (b) eine Vorgeschichte der Verantwortung sein. Daraus ergeben sich Typen externalisierender sozialer Sicherung, die sich durch jeweils spezifische Möglichkeiten und Grenzen auszeichnen. Internalisierende Lösungen lassen diese Typik infolge der größeren Zweck- und Regelungszusammenhänge, in denen sie stehen, nicht in gleicher Weise erkennen. Doch gibt es auch hier Erscheinungsformen, in denen die Analogie der Funktionen sich in einer Analogie auch des Typus ausdrückt.

1. Vorsorgesysteme

Der Typus der Vorsorge ist auf objektive Tatbestände (z. B. Krankheit, Invalidität, Alter) hin angelegt, an die abstrakt Leistungen geknüpft werden. Ist die Vorsorge zunächst auf diesen Leistungstatbestand hin final orientiert, so ist die Leistung, wenn der Leistungstatbestand erfüllt ist, kausal definiert: es wird geleistet, weil und wie vorgesorgt ist. Vorsorge setzt Vorsorgeleistungen voraus, aus denen sich die Anwartschaft ergibt. Im Regelfall sind das Beiträge des Geschützten selbst oder eines Garanten (z. B. der Arbeitgeber oder der Ernährer). Vorsorgesysteme können deshalb finanziell autonom aufgebaut werden. Vorsorge beschränkt sich auf die Personen, die – in gewissen Toleranzen: gleichartig – vorsorgefähig und vorsorgebedürftig sind. Vorsorge ist deshalb tendenziell gruppenbezogen (selektionistisch). Die »klassische« Gruppe, auf die soziale Sicherung durch Vorsorge sich bezieht, ist die der Arbeitnehmer. Ihre soziale Stellung als abhängig Beschäftigte bestimmt ihre Vorsorgebedürftigkeit ebenso wie das Maß ihrer Vorsorgefähigkeit. Und ihre »Arbeitsgeschichte« korrespondiert mit ihrer »Vorsorgegeschichte«. Besonders deutlich ist das im Fall der Altersvorsorge der Arbeitnehmer: die Alterssicherung reflektiert das Arbeitsleben.

»Öffentliche« externalisierende Vorsorge wird gemeinhin als Sozialversicherung bezeichnet (z. B. Kranken-, Renten- oder Arbeitslosenversicherung).

52 Eine Ausnahme bilden die Dienste, die sich zwar nicht – im Sinne personeller Abgrenzung – nur an Arbeitnehmer wenden, die aber sachlich vor allem für Arbeitnehmer von Interesse sind: Leistungen der Ausbildung, der beruflichen Qualifikation, der beruflichen Beratung, der Arbeitsvermittlung, der beruflichen Weiterqualifikation etc.

53 S. ergänzend zum folgenden *Hans F. Zacher*, Grundtypen des Sozialrechts, in: Festschrift für Wolfgang Zeidler, 1987, S. 571 ff.

»Private« Parallelen zur »öffentlichen« externalisierenden Vorsorge sind: Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit⁵⁴, Versicherungsunternehmen⁵⁵, betriebliche Alterssicherung durch selbständige Pensionskassen⁵⁶.

Internalisierende Parallelen können (a) öffentlich-rechtlicher Natur sein wie dienstrechtliche Versorgungssysteme im Rahmen der öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisse von Beamten⁵⁷. Und sie können (b) privatrechtlicher (arbeitsrechtlicher) Natur sein wie etwa die betriebliche Alterssicherung durch die unmittelbare Verpflichtung (»Direktzusage«) des Arbeitgebers⁵⁸. Beide Fälle haben gemeinsam, daß das Dienstverhältnis (Beamtenverhältnis/Arbeitsverhältnis) auch das Vorsorgeverhältnis und das Leistungsverhältnis (etwa der Alterssicherung) mit umfaßt.

2. Entschädigungssysteme

Soziale Entschädigung trägt einer »Verantwortungsgeschichte« Rechnung. Sie baut auf Tatbeständen auf, die dadurch gekennzeichnet sind, daß einzelne aus Ursachen, für die das Gemeinwesen verantwortlich ist (Kriege) oder zumindest die Verantwortung von Rechts wegen übernimmt (Gewaltverbrechen), geschädigt wurden. An diese Tatbestände sind die Leistungen (Entschädigungen) geknüpft. Sie sind kausal orientiert. Entschädigt wird nach Maßgabe des Schadens und der Verantwortung. Entschädigungssysteme sind grundsätzlich Ausdruck nationaler Solidarität. Dem entspricht ihre Finanzierung aus allgemeinen Haushaltsmitteln (Steuermitteln). Ihrem Wesen nach schützen sie alle Betroffenen, an denen sich die Geschichte der Verantwortung realisiert hat (sind sie also universalistisch). »Öffentliche« Entschädigungssysteme betreffen daher grundsätzlich nicht spezifisch die Arbeitneh-

54 S. o. Fn. 43.

55 S. o. Fn. 31 und den Text zu Fn. 47.

56 Zur Rolle der Privatisierung in der sozialen Sicherheit s. auch *Walter Rohrbeck*, Sozialpolitik und private Krankenversicherung, 1951; *Manfred Dücker*, Entwicklungsmöglichkeiten der privaten Krankenversicherung in einem pluralistischen System der sozialen Sicherung, 1968; *Karl Hax*, Die Entwicklungsmöglichkeiten der Individualversicherung in einem pluralistischen System der sozialen Sicherung, 1968; Comité Européen des Assurances, *Private Health Insurance in Europe*, 1983; *Heinz Bach*, Gedanken zur privaten Krankenversicherung, 1984; *Manfred Neumann*, Möglichkeiten zur Entlastung der gesetzlichen Rentenversicherung durch kapitalbindende Vorsorgemaßnahmen, 1986; Verband der privaten Krankenversicherung e. V., Standpunkte der PKV zur Struktur des Krankenversicherungssystems, 1987; IFO Institut für Wirtschaftsforschung (Hg.), *Die Bedeutung der Lebensversicherung im System der Alterssicherung unter besonderer Berücksichtigung ihrer Entwicklungsmöglichkeiten bei wachsender Alterslast*, 1988; *Burkhardt Müller*, Entwicklungschancen der Lebensversicherung im demographischen Wandel, Versicherungswirtschaft 1988, S. 2 ff.; vgl. außerdem Fn. 2, 9, 31, 185.

57 *Joseph H. Kaiser / Franz Mayer / Carl H. Ule* (Hg.), *Recht und System des öffentlichen Dienstes*, Bd. 1: Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Niederlande, 1973; Bd. 2: Schweden, Schweiz, Spanien, Vereinigte Staaten von Amerika, 1973; Bd. 3: Österreich, Sozialistische Länder, Jugoslawien, Polen, Ungarn, 1973; Bd. 4: Internationale und übernationale Organisationen (ILO, IAEA, OECD, Europarat, NATO und EG), 1973.

58 S. o. Fn. 31.

mer. Die Parallelen jedoch realisieren die »Verantwortungsgeschichten« des Arbeitslebens.

Entschädigungssystem haben (1) internalisierende Parallelen. (a) »Private« Verantwortung schlägt sich in privatrechtlicher Haftung nieder. Die Haftung der Arbeitgeber für die Schäden, die den Arbeitnehmern aus dem Betrieb erwachsen, gehört hierher⁵⁹. Dazu gibt es (b) internalisierende »öffentliche« Parallelen, wenn Beamte oder Soldaten im Rahmen ihres öffentlich-rechtlichen Dienstverhältnisses für Dienstunfälle entschädigt werden⁶⁰.

(2) Private Haftung – gerade auch der Arbeitgeber für die betrieblichen Schäden der Arbeitnehmer⁶¹ – kann durch private Haftpflichtversicherung gesellschaftlich externalisiert werden⁶². (b) Staatlich geregelte Unfallversicherung kann eine »öffentliche« Alternative hierzu sein. Weithin ist die Unfallversicherung jedoch eine »Kreuzung« von Vorsorge und Entschädigung: wenn sie nicht nur die Verantwortung der Arbeitgeber für Betriebsunfälle übernimmt, sondern die Arbeitnehmer auch darüber hinaus gegen (Arbeits-)Unfälle schützt⁶³.

3. Situationsbezogene Systeme

Öffentliche Sozialleistungssysteme, die nur an eine gewisse soziale Situation anknüpfen, ohne eine Vorgeschichte (der Vorsorge oder der Verantwortung) zu reflektieren, sind grundsätzlich allgemein: für jedermann bestimmt, der die gleiche soziale Lage teilt (»universalistisch«), also nicht arbeitnehmer-spezifisch. Sie werden in der Regel durch Steuern finanziert.

a) Allgemeine Systeme der Sicherung der Lebensgrundlage

Einwohnersicherungssysteme (demogrants) gewähren – insofern ähnlich Vorsorgesystemen – typisierend Schutz gegen »soziale Risiken« (etwa des Alters). Da sie jedoch nicht an Vorsorgeleistungen anknüpfen, sondern Ausdruck allgemeiner sozialer Solidarität sind, können die Leistungen nicht nach Maßgabe des erreichten Einkommens oder Lebensstandards gewährt werden. Vielmehr werden sie nach generellen Sätzen gewährt, die an typischen (minimalen oder durchschnittlichen) Bedarfen orientiert sind. Sie laufen so Gefahr, individuelle Bedarfe zu verfehlen.

Demgegenüber sind Hilfssysteme dazu bestimmt, dringend notwendige Bedarfe zu decken, die anderweitig nicht gedeckt sind. Allgemeine Hilfssy-

59 S. o. Fn. 30.

60 S. o. Fn. 57.

61 S. o. Fn. 35.

62 Vgl. Jan Hellner, Entwicklungslinien im schwedischen Haftpflichtrecht, in: Horst Baumann / Helmut Schirmer / Reiner Schmidt (Hg.), Festschrift für Karl Sieg, 1976; John G. Fleming / Jan Hellner / Eike von Hippel, Haftungsersetzung durch Versicherungsschutz, Länderberichte zum anglo-amerikanischen Recht und zum schwedischen Recht zusammen mit einem rechtsvergleichenden Generalbericht und einem Bericht über die Diskussion auf der Tagung für Rechtsvergleichung, Lausanne (1979), 1980.

63 S. o. Fn. 30.

systeme (Fürsorge, Sozialhilfe) sind vor allem der Gewährleistung des Existenzminimums für jedermann verpflichtet. Sie sind deshalb grundsätzlich auch individuell bedarfsorientiert.

Zu diesen allgemeinen Systemen der Sicherung der Lebensgrundlage gibt es nur entfernte Parallelen. Privat internalisiert wird das Problem letztlich im Recht des familiären Unterhalts. Gesellschaftlich externalisiert wird es allenfalls in Richtung auf karitative Hilfen (Wohltätigkeitsverbände, Fernsehspendenaktionen usw.).

b) Besondere Hilfs- und Förderungssysteme

Eine Reihe situationsbezogener Programme knüpft an differenziertere Tatbestände an. Diese besonderen situationsbezogenen Programme dienen teils mehr der Bekämpfung von Not und der Kompensation von Nachteilen (Hilfssysteme: z. B. die bundesdeutsche Hilfe für Arbeitslose), teils der Verbesserung der sozialen Position von Gruppen, insbesondere der Vermittlung von Chancengleichheit (Förderungssysteme: z. B. Ausbildungsförderung, Förderung der beruflichen Qualifikation). Zumeist aber gehen Hilfe und Förderung untrennbar ineinander über (Hilfs- und Förderungssysteme: z. B. Kindergeld, Wohnbeihilfen). Besondere Hilfs- und Förderungsprogramme können spezifisch auch auf Arbeitnehmer bzw. Arbeitslose gerichtet sein: Arbeitsvermittlung, Förderung der Qualifikation und der Mobilität, Hilfe im Fall der Arbeitslosigkeit etc.⁶⁴.

Zu diesen besonderen Hilfs- und Förderungssystemen gibt es bedeutsame Parallelen ebenso »privater« und gesellschaftlicher Natur. Sie können ganz besonders für Arbeitnehmer relevant sein.

(1) »Privat« und internalisierend kann vor allem der Arbeitgeber situationsbezogen leisten: durch betriebliche Familienleistungen (Betriebskindergärten, betriebliche Urlaubsstätten, »Familienlöhne«); durch Werkwohnungen, Mietzuschüsse, Hilfen beim Wohnungsbau; durch Maßnahmen und Hilfen zur beruflichen Qualifikation; durch Darlehen und Zuschüsse in Notfällen⁶⁵.

(2) Dem schließen sich vielfältige Möglichkeiten gesellschaftlicher Externalisierung an:

- Zusammenschlüsse von Arbeitgebern (etwa in Branchen), um entsprechende Leistungen gemeinsam zu erbringen (z. B. Familienausgleichskassen)⁶⁶;
- Selbsthilfegruppen von Arbeitnehmern, um in Bedarfssituationen von Arbeitnehmern zu helfen⁶⁷; Organisationen kollektiver Selbsthilfe (Genossenschaften⁶⁸, Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit⁶⁹) oder kollektiver Interessenwahrung, insbesondere Gewerkschaften⁷⁰;

64 Die Übergänge zu den in Fn. 52 erwähnten Phänomenen sind fließend.

65 S. o. Fn. 39, 40.

66 Zu den arbeitgebergemeinsamen Einrichtungen vgl. *Herbert Leßmann*, Die öffentlichen Aufgaben und Funktionen privatrechtlicher Wirtschaftsverbände, 1976, insbes. S. 111 ff.

67 S. Fn. 41.

68 S. Fn. 42.

69 S. Fn. 43.

70 S. Fn. 44, 45.

- gemeinsame Maßnahmen und Einrichtungen der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber (auf betrieblicher oder überbetrieblicher Ebene, insbesondere die durch Tarifvertrag oder sonstige Abkommen geschaffen werden)⁷¹;
- schließlich aber altruistische Organisationen der Fremdhilfe (Initiativen, Wohlfahrtsverbände), die sich mehr oder weniger spezifisch auch auf die sozialen Bedarfe von Arbeitnehmern (zumeist einzelnen Gruppen von Arbeitnehmern) einstellen können⁷².

III. Die Vielfalt der Kombinationen und die Relativität der Anteile des »Öffentlichen« und des »Privaten«

Alle diese Möglichkeiten, soziale Sicherheit darzustellen, mischen sich von Land zu Land auf sehr unterschiedliche Weise. Geschichtliche Entwicklung gesellschaftliche, ökonomische und politische Verhältnisse, unterschiedliche Interessen und Einflüsse einzelner Gruppen und politischer Akteure, und die Gunst oder Ungunst der Stunde, in der sie wirken – alles das trägt zur Besonderheit der jeweiligen nationalen Situation bei. Für diesen Bericht erscheint es wenig sinnvoll, diese Vielfalt durch grundsätzliche Stilmerkmale zu vereinfachen. Gewiß gibt es etwa Länder, deren wichtigste sozialpolitische Entwicklungen einem universalistischen Prinzip folgten (zumeist mit der Marke »Beveridge« versehen), und solche, die selektionistisch primär an der gleichartigen Vorsorgebedürftigkeit und Vorsorgefähigkeit von Gruppen – vor allem also der Arbeitnehmer und/oder bestimmter Arbeitnehmer – ausgehen (entsprechend mit Bismarck in Verbindung gebracht)⁷³. Zieht man aber jeweils die Fülle der Regelungen und Einrichtungen in Betracht, welche die reale Sicherheit des einzelnen wirklich bestimmen, so ergibt sich fast immer ein vielfältiges Spiel komplementärer Erscheinungsformen.

»Private« soziale Sicherheit ist immer eine »Teilmenge« der »Gesamtmenge« sozialer Sicherheit. Aber sie hat keine festen Grenzen. Wie soziale Sicherheit in einem Lande aussieht, hängt immer wesentlich davon ab, welchen Anteil daran »private« Träger haben; und der Anteil, den »private« Träger ha-

71 Vgl. *Volker von Altröck*, Rechtsprobleme der Mitbestimmung bei Kantinen, Werkswohnungen und sonstigen freiwilligen betrieblichen Leistungen, 1967, und *Günter Schaub*, Arbeitsrechtshandbuch, 6. Aufl. 1987, S. 1515 ff., der als Beispiele für Sozialeinrichtungen der Betriebe nach § 87 Nr. 8 BetrVG u. a. Kantinen, Parkraum, Erholungsheime, Kindergärten, Büchereien und Werkswohnungen nennt. In Frankreich werden diese Institutionen durch das »comité d'entreprise« gestaltet und verwaltet, das aus dem Arbeitgeber, Vertretern der Arbeitnehmer und der Gewerkschaft besteht (art. L 432-8 franz. Arbeitsgesetzbuch). Vgl. *Francis Kessler*, Der französische Betriebsrat (comité d'entreprise) seit dem Gesetz vom 28. Oktober 1982, *BlStSozArbR* 1984, S. 113 ff.

72 S. Fn. 49, 50.

73 S. dazu etwa *Bernd Schulte*, Zu den Strukturen des Sozialrechts ausländischer Staaten: Sozialrecht in den EG-Ländern, Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge 1978, S. 203 ff.; *Eberhard Eichenhofer*, Systeme sozialer Sicherheit im internationalen Vergleich, in: *Bernd von Maydell / Walter Kannengießer* (Hg.), Handbuch der Sozialpolitik, 1988, S. 387 ff.

ben, hängt wesentlich davon ab, wie soziale Sicherheit im Lande insgesamt zusammengesetzt ist. Der Anteil »privater« Träger an der sozialen Sicherheit ist ein Unterthema zu dem größeren Thema: Vielfalt der Erscheinungsformen sozialer Sicherheit und Komplexität des jeweiligen nationalen Systems.

D. Die Komplementarität »öffentlicher Verwaltung« und »privater« Träger im Gefüge sozialer Sicherheit

I. Das Ineinandergreifen verschiedener Formen sozialer Sicherung

1. Komplementarität hinsichtlich der Gegenstände sozialer Sicherung

Die Vielfalt sozialer Sicherung kann zunächst an die unterschiedlichen Gegenstände anknüpfen. Die klassischen sozialen Risiken⁷⁴ sind zumeist »vorsorgefähig« (Krankheit⁷⁵, Mutterschaft⁷⁶, Arbeitsunfall und Berufskrankheit⁷⁷, Invalidität⁷⁸, Arbeitslosigkeit⁷⁹, Alter⁸⁰, Tod unter Zurücklassung

⁷⁴ S. o. Fn. 17.

⁷⁵ *Derick Fulcher*, Medical Care Systems – Public and Private Health Coverage in Selected Industrial Countries, 1974; *Brian Abel-Smith / Alan Maynard*, Die Organisation, Finanzierung und Kosten des Gesundheitswesens in der Europäischen Gemeinschaft, Reihe Sozialpolitik Nr. 36, hrsg. von der Kommission der EG, 1978; *Achim Seffen*, Einkommenssicherung bei Krankheit in westlichen Industrieländern, 1980; *McLachlan/Maynard* (Fn. 2); Association internationale de Sécurité Sociale (AISS), Vers une plus grande efficacité des soins de santé, 1983 = ISSA, Improving Cost Effectiveness in Health Care, 1983; Comité Européen des Assurances (Fn. 56).

⁷⁶ ILO, Les prestations de maternité dans les années quatre vingt. Une étude du BIT (1964–1984), 1985.

⁷⁷ S. o. Fn. 30.

⁷⁸ *John M. Grana*, Invalidenleistungen in der Langzeitbetreuung in Westeuropa und den Vereinigten Staaten, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1983, S. 226 ff.; IVSS (Fn. 27), Bericht III: Probleme im Zusammenhang mit der Einführung eines Systems der Invalidensicherung, 1987; *Gerhard Igl*, Pflegebedürftigkeit und Behinderung im Recht der sozialen Sicherheit. Eine rechtsvergleichende Untersuchung für die Bundesrepublik Deutschland und Frankreich, 1987. *Carl Oldertz / Eva Tidelfelt*, Compensation for Personal Injury in Sweden and other Countries, 1988.

⁷⁹ *Heinz Salowsky / Achim Seffen*, Soziale Absicherung bei Arbeitslosigkeit, Ein Acht-Länder-Vergleich, 1987; *Francis Calcoen / Louis Eeckhardt / Dominique Greiner*, Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Sozialschutz und Beschäftigungspolitik: Ein internationaler Vergleich, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1988, S. 139 ff.; *Alain Ezéby*, Leistungen bei Arbeitslosigkeit und Beschäftigungslage in den marktwirtschaftlichen Industriestaaten, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1988, S. 3 ff.; IVSS (Fn. 27), Bericht XVII: Finanzierung der Systeme des Arbeitslosenschutzes, 1988.

⁸⁰ OECD, Old Age Pension Schemes, 1977; *Michael Faude*, Strukturelemente sozialistischen Sozialrechts am Beispiel des Altersrentenrechts in der DDR und der UdSSR, in: Jahrbuch für Ostrecht Bd. XX/1 1979, S. 195 ff.; *Detlef Zöllner*, Alterssicherungssysteme im internationalen Vergleich, in: »Über- und Unterversorgung bei der Alterssicherung«, Schriftenreihe des Deutschen Sozialgerichtsverbandes Bd. XXVII, 1979, S. 145 ff.; ISSA, Occupational Pension Schemes, 1984; *Georg Busch / Wilhelm Hanisch / Silvia Helmer*, Wirtschafts- und finanzpolitische Aspekte des österreichischen Pensionsversicherungssystems, Bestandsaufnahme, Entwicklungstendenzen,

Hinterbliebener⁸¹), entsprechend hat die öffentliche Verwaltung in der Regel Vorsorgesysteme eingerichtet⁸². Der Behandlungs- und Pflegebedarf bei Krankheit kann jedoch auch durch einen nationalen Gesundheitsdienst⁸³ gedeckt sein⁸⁴. Ungleiche Familienlasten (einschließlich entsprechender Wohnungskosten, Ausbildungslasten etc.)⁸⁵ können gemeinhin nur durch situationsbezogene Systeme kompensiert werden⁸⁶.

Nicht alle Absicherung kann und soll jedoch aus dem Arbeitsverhältnis gelöst werden. Vorbeugung etwa gegen Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten

Internationaler Vergleich, 1986; *Paul Hecquet*, Branchenbezogene Altersrenten, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1986, S. 300 ff.; Früruhestand international, Soziale Sicherheit (Wien), 1987, S. 242 ff.; *Robert Holzmann*, Tendenzen der Altersvorsorge in den Ländern der OECD, Forschungsbericht 8706, Ludwig Boltzmann-Institut Wien, 1987; *ders.*, Tendenzen der Altersvorsorge in den Ländern der OECD, Versicherungsrundschau 1987, S. 169 ff.; ISSA, Conjugating Public and Private (Fn. 2); *Jürgen Kohl*, Alterssicherung im internationalen Vergleich – zur Einkommensstruktur und Versorgungssituation älterer Haushalte, Zeitschrift für Sozialreform 1987, S. 698 ff.; *Hartmut Diessenbacher*, Alterssicherung und Dritte Welt, Leviathan, Zeitschrift für Sozialwissenschaft 1988, S. 457 ff.; OECD, Ageing Populations – The Social Policy Implications, 1988; *dies.*, Reforming Public Pensions, 1988; *Bernd Casmir*, Staatliche Rentenversicherungssysteme im internationalen Vergleich, Eine Studie über die Systeme in Großbritannien, den Niederlanden, der Schweiz, den Vereinigten Staaten von Amerika, Österreich und der Bundesrepublik Deutschland, 1989; IVSS, Tagung einer Expertengruppe über die Rolle der sozialen Sicherheit in der Versorgung hochbetagter Personen, Jerusalem 1989; Verband Deutscher Rentenversicherungsträger (Hg.), Rentenversicherung im internationalen Vergleich, Die Allgemeinen Alterssicherungssysteme in neun ausgewählten Staaten, 1989.

81 S. das Material zu Fn. 80.

82 Commission of the European Communities, Comparative Tables of the Social Security Schemes in the Member States of the European Communities, 14th ed. (situation at 1 July 1986), 1986; Council of Europe, Comparative Tables of the Social Security Systems in Council of Europe Member States not belonging to the European Communities, 3rd ed. (situation at 1 July 1986), 1987; United States, Department of Health, Education and Welfare (ed.), Social Security Programs throughout the World, 61st ed., 1987.

83 Zum italienischen Gesundheitsdienst vgl. *Thomas Simons*, Verfahren und verfahrens-äquivalente Rechtsformen im Sozialrecht, 1985, S. 476 ff., 509 ff.; zum englischen NHS vgl. *Jeff Chancer / Andrew Kakabadse*, Privatization and National Health Service. A Scope of Collaboration, 1985; *Anthony I. Ogus / Eric M. Barendt*, The Law of Social Security, 1988.

84 S. o. C.I.1. am Ende.

85 Z. B. die französischen Familienleistungen, die weit über das Kindergeld hinausgehen und zum Teil sozialhilfeähnliche Funktionen haben, s. das 1988 neu geschaffene Mindesteinkommen. Vgl. dazu *Denise Jaffré*, Le revenu minimum d'insertion, Revue Pratique de Droit Social 1989, S. 125 ff. Siehe i. ü. *Margaretha Lisein-Norman*, Les prestations familiales dans l'Europe des six, 1974; *Jonathan Bradshaw / David Piachaud*, Child support in the European Community, 1980; *Jonathan Bradshaw / David Piachaud / Hermione Parker / Bernd Schulte*, Familienleistungen in den Mitgliedstaaten der EG im Vergleich, Zeitschrift für Sozialreform 1982, S. 129 ff.

86 S. *Hans F. Zacher*, Ehe und Familie in der Sozialrechtsordnung, in: Gedächtnisschrift für Wilhelm Karl Geck, 1989, S. 955 ff., insbes. S. 969 ff.

steht in einem notwendigen Zusammenhang mit dem Arbeitsverhältnis⁸⁷. Der Zugang zur Beschäftigung⁸⁸ und der Erhalt des Arbeitsplatzes⁸⁹ – die »Kehrseite der Medaille« der Arbeitslosigkeit – sind ebenso notwendig mit dem Arbeitsverhältnis verbunden wie der besondere Schutz Behinderter bei der Arbeit⁹⁰. Maßnahmen der Rehabilitation⁹¹, der Erholung, der Gesundheitsförderung usw.⁹² können in das Arbeitsverhältnis eingefügt sein. Der unterschiedlichen Gestaltung von Arbeitsbedingungen je nach der Familienlast (Familienlöhne, Betriebskindergärten etc.)⁹³ sind jedoch – wegen der Unterschiede, die sie zwischen den Arbeitnehmern schaffen – Grenzen gesetzt. Sie zwingen zur gesellschaftlichen (gemeinsame Familienausgleichskassen der Arbeitgeber)⁹⁴ oder öffentlichen Externalisierung⁹⁵.

Die Aufgabe der *Privatversicherung* liegt vor allem in der Deckung der Risiken, welche die Sozialpolitik in der Verantwortung des einzelnen beläßt (private Unfallversicherung, Haftpflichtversicherung, Hausratversicherung usw.)⁹⁶ oder welche sie noch nicht hinreichend wahrgenommen hat (z. B. für den Pflegefall in der BRD)⁹⁷.

87 S. o. Fn. 30. Zur beruflichen Qualifikation s. auch Fn. 128. – Für die Bundesrepublik Deutschland s. etwa die Vorschriften über den Arbeitsschutz (§§ 120 a ff. der Gewerbeordnung), über die Verhütung von Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten (§§ 546, 708 ff. RVO) sowie das Gesetz über Betriebsärzte, Sicherheitsingenieure und andere Fachkräfte für Arbeitssicherheit. Dazu kommen besondere Schutzvorschriften für Jugendliche und Mütter.

88 Zur Pflicht der Arbeitgeber, Schwerbehinderte zu beschäftigen, s. für die Bundesrepublik Deutschland §§ 5 ff. des Schwerbehindertengesetzes. – Zum Zusammenwirken der Behörden der Arbeitsförderung mit den Arbeitgebern zur Unterbringung Arbeitsloser s. für die Bundesrepublik Deutschland §§ 54, 91 ff., 97 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes.

89 Außer dem allgemeinen Kündigungsschutz s. für die Bundesrepublik Deutschland etwa den besonderen Kündigungsschutz für Behinderte (§§ 15 ff. des Schwerbehindertengesetzes). S. auch das Zusammenwirken der Arbeitsverwaltung und der Betriebe zur Vermeidung von Arbeitslosigkeit durch Kurzarbeit (und Kurzarbeitsgeld: §§ 63 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes).

90 Für die Bundesrepublik Deutschland s. §§ 14, 23 ff. des Schwerbehindertengesetzes. Vgl. auch Bundesanstalt für Arbeit (Hg.), Berufliche Eingliederung Behinderter, 1987; Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung (Hg.), Die berufliche Eingliederung psychisch Behinderter, Vorschlag für ein behindertengerechtes System der beruflichen Eingliederung, 1987. *Richard von Burkhauser*, Disability policy in the United States, Sweden and the Netherlands, in: *Monroe Berkowitz / M. Anne Hill*, Disability and the labor market, 1983, S. 262.

91 Fn. 78. S. ferner IAA, Internationale Arbeitskonferenz (69, 1983), Bericht IV (1), 1983; *Erich Blum*, Die Eingliederung Behinderter (Rehabilitation), Versuch einer Systematisierung, 1979; *Bernd Peter*, Das Rehabilitationssystem der Bundesrepublik Deutschland, Bestand und Lücken seiner individuellen Seite, 1979.

92 Vgl. IAA, Internationale Arbeitskonferenz (70, 1984), Bericht V (1), Betriebsärztliche Dienste 1984. Für die Bundesrepublik Deutschland s. z. B. *Grätz/Mennecke* (Fn. 39), S. 118 ff.

93 S. o. Fn. 39.

94 S. o. Fn. 66.

95 S. o. Fn. 86, 87.

96 S. o. Fn. 47, 54, 55.

97 Zum Stand der Entwicklung s. *Klaus Großjohann / Detlef Zöllner*, Soziale Sicherung

Immer wird es zudem soziale Notlagen, zumindest Bedürfnisse geben, die nicht mit der typisierenden Ausbildung von Risikotatbeständen und entsprechenden Leistungen bewältigt werden können. Hier kann individualisierende öffentliche Hilfe ebenso eingreifen wie private: Arbeitgeber, kollektive Selbsthilfe, altruistische Organisationen und Gruppen.

2. Komplementarität hinsichtlich des Personenkreises

Arbeitnehmer sind grundsätzlich in gleicher Weise vorsorgebedürftig und vorsorgefähig. Sie sind daher der klassische Versichertenkreis öffentlicher Vorsorgesysteme⁹⁸. Der Staat kann jedoch eine Obergrenze der Vorsorgebedürftigkeit bestimmen: entweder in der Weise, daß die Besserverdienenden in die öffentliche Vorsorge überhaupt nicht einbezogen und auf verschiedene private Formen der Sicherung verwiesen werden⁹⁹; oder in der Weise, daß das Einkommen nur bis zu einer gewissen Höhe gesichert ist¹⁰⁰, und ein Schutz des Einkommensanteils, der darüber hinausgeht, nur über private Sicherung (betriebliche Sicherung, Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit, Privatversicherung, Vermögensbildung) erreicht werden kann. Problematischer sind Untergrenzen der Vorsorgefähigkeit: wenn Personen – nach Arbeitszeit- und -dauer und/oder Arbeitsentgelt geringfügig beschäftigt – von der Vorsorge ausgeschlossen sind¹⁰¹. Sie fallen möglicherweise den allgemeinen oder besonderen öffentlichen Hilfssystemen oder, soweit diese nicht greifen, altruistischer Fremdhilfe anheim.

3. Komplementarität hinsichtlich des Leistungsniveaus

Ein wichtiger Bereich der Komplementarität von öffentlicher und privater sozialer Sicherung ist das Leistungsniveau. Auf der einen Seite hat private Sicherung die Funktion, öffentliche Sicherung »nach oben« zu ergänzen. Prototypisch sind die Strukturen hinsichtlich der Alterssicherung (und soweit sie im Verbund damit geregelt sind oder zumindest analogen Prinzipien folgen: der Sicherung für den Fall der Invalidität und des Todes unter Zurücklassung Hin-

bei Pflegebedürftigkeit in europäischen Nachbarländern, 1985, S. 11 ff., S. 287 ff.; Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes Bd. XXIX, 1987; *Igl*, Pflegebedürftigkeit (Fn. 78).

⁹⁸ S. o. Fn. 1, 83.

⁹⁹ So sind in der Bundesrepublik Deutschland die Arbeitnehmer, die über einer gewissen Einkommensgrenze (1990: DM 4725,-) verdienen, von der Krankenversicherung ausgenommen. Sie sind – von gewissen Ausnahmen abgesehen – auf die private Krankenversicherung verwiesen.

¹⁰⁰ So in der deutschen Rentenversicherung, wo das Sicherungsniveau beim Doppelten des Durchschnittseinkommens der Arbeitnehmer endet (1990: DM 6300,- monatlich).

¹⁰¹ *Eberhard Eichenhofer / Otto Kaufmann / Peter A. Köhler / Hans-Joachim Reinhard / Gisela Schatte / Bernd Schulte / Ali Sözer*, Ausnahmen von der Sozialversicherungspflicht im internationalen Vergleich, *Die Angestelltenversicherung* 1988, S. 498 ff.

terbliebener). Obwohl sich eine durchgehende Systematik nicht bilden läßt, wird man, um die Phänomene prototypisch zu erfassen, davon ausgehen können, daß in jeder Gesellschaft drei Zielvorstellungen bestehen: eine »Grundsicherung« (was älteren Menschen allgemein zumindest zukommen soll), eine »Regelsicherung« (was älteren Menschen im Regelfall zukommen soll) und einer »Vollversicherung« (was älteren Menschen über diese Regelsicherung hinaus bis zum Maximum einer Vollsicherung zukommen kann oder soll). Dabei hat keines dieser Niveaus eine feste Höhe. Seine Bestimmung unterliegt dem nationalen Konsens und entsprechender politischer Entscheidung. Die Kombinatorik, mit der diese Ziele verfolgt werden, ist fast unendlich¹⁰². Namen wie »Drei Säulen-Modell« oder ähnliches täuschen zu Unrecht die Gültigkeit allgemeiner Grundmuster vor. Gleichwohl können einige Grundmuster angegeben werden:

– *Grundsicherung* kann durch

- ein entsprechendes Einwohnerversicherungssystem¹⁰³ oder ein stärker der Vorsorge angenähertes Volksversicherungssystem¹⁰⁴ angestrebt werden.
- Oder es wird versucht, die Regelsicherung so zu gestalten, daß sich die Frage nach einer besonderen Grundsicherung möglichst nicht stellt¹⁰⁵. In diesem Fall wird es notwendig sein, entsprechende Sicherungen (systemimmanente Mindestrenten¹⁰⁶, eigenständige subsidäre Hilfssysteme¹⁰⁷), zu schaffen.
- In beiden Fällen kann die Grundsicherung grundsätzlich nur in öffentlicher Verwaltung gewährleistet werden.

102 S. dazu und zum folgenden noch einmal Fn. 31, 80. Ergänzend zum folgenden s. a. *Hans F. Zacher*, Alterssicherung – Spiegel der gesellschaftlichen Entwicklung, Deutsche Rentenversicherung 1987, S. 714 ff., insbes. S. 732 ff.

103 So etwa die am Wohnsitz anknüpfenden Volksrenten in Dänemark, den Niederlanden und Schweden, oder der Einwohnergrundbetrag (old age security) in Kanada. Vgl. auch *Olli Kangas / Joakim Palme*, Public and Private Pensions, The Scandinavian Countries in a Comparative Perspective, 1989.

104 Etwa die einheitliche Grundrente (basic pension) in der britischen Volksversicherung (national insurance) oder die Renten der Alters- und Hinterlassenenversicherung in der Schweiz.

105 Das ist die Regel in Ländern, die auf bevölkerungsweite Grundsicherungssysteme verzichten, etwa in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Italien, Frankreich, Österreich, Spanien oder in den USA. Einige der gruppenspezifischen Vorsorgesysteme in diesen Ländern sind von vornherein nur auf die Bereitstellung einer Grundsicherung angelegt, etwa die Altershilfe für Landwirte in der Bundesrepublik oder allgemein häufig die Sicherungen der Selbständigen.

106 So etwa in den Rentenversicherungssystemen in Frankreich (Allocation aux Vieux Travailleurs Salariés, AVTS), Belgien, Italien und Spanien. Auch die Rente nach Mindesteinkommen in der Bundesrepublik weist in diese Richtung, oder die Pauschalrente für über 72jährige in den USA, die die Mindestversicherungszeit nicht erfüllt haben.

107 Solche Hilfssysteme können altersspezifisch angelegt sein, etwa das garantierte Mindesteinkommen für Ältere in Belgien, die soziale Altersrente in Italien oder das Supplement Security Income in den USA. Die Mindestsicherung kann aber auch dem allgemeinen Hilfssystem anvertraut sein, wie etwa in der Bundesrepublik Deutschland der allgemeinen Sozialhilfe, die allerdings altersspezifische Sätze kennt. Für Frankreich s. die Ergänzung durch die aide aux personnes âgées. S. dazu *Elie Alfandari*, Aides et Action Sociales, 1989, und *Serge Milano*, Le revenu minimum social en France, Revue de droit sanitaire et social 1988, 2, S. 187 ff.

- *Regelsicherung* kann bewirkt werden durch
 - ein umfassendes Vorsorgesystem¹⁰⁸,
 - ein gespaltenes Vorsorgesystem (Sockelsicherung und Ergänzungssicherung)¹⁰⁹, oder
 - die Kombination einer Grundsicherung mit ergänzender Vorsorge. Diese kann staatlich geregelt¹¹⁰, privater (betrieblicher, tariflicher) Regelung¹¹¹ oder der freien Entscheidung (individuelle Privatversicherung, Vermögensbildung) überlassen sein¹¹².
 - In diesen Fällen einer kombinierten Regelsicherung kommt es auch zur Beteiligung privater Formen.
 - *Aufbausicherung* dagegen ist grundsätzlich privaten Formen sozialer Sicherung überlassen¹¹³.

Soweit private Träger an einer solchermaßen kombinierten Sicherung beteiligt sind, stellt sich die Frage, welche Garantien dafür bestehen, daß sie die sozialpolitische Funktion, die ihnen zugedacht ist, auch erfüllen.

Die Rechtsordnung kann hier Rahmenbedingungen stecken. Diese können sich z. B. auf Mindestinhalte beziehen (etwa in Gestalt der Voraussetzungen für die Befreiung von einem öffentlichen Leistungssystem: »contracting out«)¹¹⁴. Insbesondere hinsichtlich der betrieblichen Alterssicherung¹¹⁵ stellt

108 An diesem Ziel orientieren sich die meisten Zweige der Rentenversicherungssysteme, etwa in der Bundesrepublik, in Belgien oder in Österreich.

109 So die Kombination von régime générale und régimes complémentaires in Frankreich; s. *Otto Kaufmann/Francis Kessler*, Schutz gegen soziale Risiken in Frankreich. Zusatzversicherung und staatliche Regelungen außerhalb der Pflichtversicherung, *Das Recht der Arbeit* (Wien) 1989, S. 330 ff.

110 Beispielsweise die allgemeine Zusatzrente in Schweden, die staatliche Zusatzrente für abhängig Beschäftigte in der Volksversicherung in Großbritannien, die Rentenversicherung in Kanada, als obligatorische Ergänzung des Grundbetrags der Old Age Security. *D. Cogliati*, Die Aufwertung der Altersleistung und ihre Auswirkung auf die Finanzierung der betroffenen Systeme, Die kanadische Erfahrung, in: *IVSS-Studien und Forschungen* Nr. 26, Aktuelle Probleme der Rentenversicherung. Internationale Konferenz für die Anwendung von Methoden der quantitativen Analyse im Bereich der Sozialen Sicherheit, 1987, S. 83 ff.

111 So in den Niederlanden und in der Schweiz. Neben der Grundrente in der Volksversicherung gibt es hier nur die betrieblichen Formen der Vorsorge, wobei in den Niederlanden die meisten der betrieblichen Systeme die Grundrentenleistung durch Anrechnungs- oder Einbauregeln berücksichtigen. In Großbritannien kann die betriebliche Vorsorge voll an die Stelle der staatlichen Zusatzrente treten, wenn sie deren Mindestvoraussetzungen erfüllt. Zu Großbritannien *Bernd Schulte*, Alterssicherung in Großbritannien, *ZIAS* 1987, S. 93.

112 *Max Horlick*, Private Plans in West Germany and France, 1989. Etwa für die Selbständigen in Großbritannien, für die im Rahmen der Volksversicherung nur die einheitliche Grundrente vorgesehen ist.

113 So ist die Aufbausicherung der Arbeitnehmer im allgemeinen in der Bundesrepublik Deutschland, aber auch in Frankreich, der betrieblichen Alterssicherung, der Privatversicherung und der privaten Vermögensbildung überlassen. S. für einen vergleichenden Überblick *Les Cahiers du CEA* 2/1983, *L'assurance maladie privée en Europe*.

114 *Malco Ballisot/Babloo Ramansothy*, Freedom of Choice: Corporate Pensions Decisions in United Kingdom, *Benefits and Compensation International* 1987 (9), S. 2 ff.

115 Vgl. Fn. 31.

sich auch die Frage, wie das Spannungsverhältnis zwischen der Anbindung an ein bestimmtes Arbeitsverhältnis (und das Unternehmen, mit dem es besteht) und dem darüber hinausreichenden Sicherungszweck aufgehoben werden kann ¹¹⁶.

4. Komplementarität im Verlauf eines Sicherungsfalles

Die Zuständigkeit einer Sicherungsmodalität kann auch im Verlauf eines Falles wechseln. Hier sind vor allem zwei Schwellen zu unterscheiden.

Die Schwelle zwischen der Internalisierung eines Problems in das Arbeitsverhältnis und seine Externalisierung.

Ein Beispiel kann die gesetzliche und tarifvertragliche Lohnfortzahlung im Krankheitsfall sein, die erst nach einer gewissen Krankheitsdauer durch die Krankenversicherung (in der Regel ein öffentliches Vorsorgesystem) abgelöst wird ¹¹⁷.

Die andere Schwelle ist das Ende des Schutzes eines Vorsorgesystems.

Beispiele ergeben sich aus Höchstversicherungszeiten in der Krankenversicherung ¹¹⁸ oder in der Arbeitslosenversicherung ¹¹⁹. Daran kann sich entweder privater

116 So beschränkt sich in der Bundesrepublik Deutschland das Gesetz zur Verbesserung der betrieblichen Alterssicherung auf die folgenden Kernpunkte: – Die Unverfallbarkeit: Bestand die Versorgungszusage 10 Jahre, oder nach einer Betriebszugehörigkeit von 12 Jahren wenigstens drei Jahre, muß ihr anteiliger Wert auch bei Auflösung des Arbeitsvertrages erhalten bleiben. – Das Auszahlungsverbot: Der Betrag der Zusage darf nicht deshalb gekürzt werden, weil nach Eintritt des Leistungsfalles andere Leistungen gleicher Zweckrichtung (z. B. die Rente aus der allgemeinen Rentenversicherung) zum Zwecke der Anpassung an die wirtschaftlichen Verhältnisse erhöht werden. – Die Maßgeblichkeit des Beginns der gesetzlichen Altersrente: Sobald der Arbeitnehmer ein Recht auf das Altersruhegeld der Rentenversicherung hat und in Anspruch nimmt, steht ihm auch die Leistung der betrieblichen Alterssicherung zu. – Insolvenzsicherung: Direktzusagen und Anwartschaften auf Leistungen von Unterstützungskassen (sowie widerrufliche Zusagen aus Direktversicherung bei einem Versicherungsunternehmen) müssen gegen die Insolvenz des Unternehmens gesichert sein. – Die Anpassung: Der Arbeitgeber ist verpflichtet, periodisch zu überprüfen, ob die Leistung an die Entwicklung der Lebenshaltungskosten anzupassen ist. Neben den Belangen des Leistungsempfängers sind dabei freilich auch die wirtschaftlichen Belange des Unternehmens zu berücksichtigen.

117 So in der Bundesrepublik Deutschland, wo kraft Gesetzes der Arbeitgeber den Lohn 6 Wochen weiterzuzahlen hat (Lohnfortzahlungsgesetz, § 616 des Bürgerlichen Gesetzbuches). Erst dann beginnt der Krankengeldanspruch gegenüber der gesetzlichen Krankenversicherung (§ 44 des V. Buches des Sozialgesetzbuches).

118 In der Bundesrepublik Deutschland bestehen Höchstleistungszeiten nur für das Krankengeld: innerhalb von drei Jahren wird Krankengeld wegen ein und derselben Krankheit für höchstens 78 Wochen gezahlt (§ 48 des V. Buches des Sozialgesetzbuches). Ein Leistungsende kann sich für die Behandlungs- und Pflegeleistungen jedoch ergeben, wenn das Versicherungsverhältnis endet. Dann erlischt der Leistungsanspruch einen Monat danach (§ 19 Abs. 2 des V. Buches des Sozialgesetzbuches).

119 In der Bundesrepublik Deutschland wird Arbeitslosengeld je nach der Versicherungsdauer für die Zeiträume von 4 Monaten und maximal 2 Jahren gewährt (§§ 106 ff. des Arbeitsförderungsgesetzes).

Versicherungsschutz (private Krankenversicherung oder Arbeitslosenhilfe¹²⁰) anschließen, der Schutz eines spezifischen Hilfssystems. Oder der Betroffene ist auf allgemeine Hilfssysteme¹²¹, kollektive Selbsthilfe¹²², oder altruistische Hilfe¹²³ angewiesen.

Im Gesamtverlaufe eines Falles könnten auch beide Schwellen durchlaufen werden.

5. Komplementarität kraft Selbstbehalts

Eine sehr eigentümliche Form der Komplementarität ergibt sich dort, wo durch Selbstbehalte Spar- und/oder Steuerungswirkungen – vor allem im Bereich der Behandlung und Pflege bei Krankheit – erzielt werden sollen¹²⁴. Sehen Sozialleistungssysteme einen solchen Selbstbehalt vor, so ist denkbar, daß die Privatversicherung die Deckung des dadurch entstehenden Risikos anbietet¹²⁵.

6. Leistungssicherstellung – Leistungserbringung – Leistungsvermittlung

a) Leistungssicherstellung und Leistungserbringung

Sozialleistungsträger können die Leistungen selbst erbringen. Insbesondere bei Geldleistungen ist das die Regel. Ihre Verantwortung kann sich aber auch auf die Sicherstellung der Leistung beschränken. Diese Funktionstrennung ist typisch für die Dienst- und Sachleistungen. Öffentliche wie private Krankenkassen etwa erbringen die Behandlungs- und Pflegeleistungen grundsätzlich nicht durch eigene Bedienstete und Einrichtungen. Vielmehr übernehmen sie – im einzelnen auf sehr unterschiedliche Weise – die Kosten der Leistungserbringung durch Dritte. Diese Leistungserbringer können sein:

120 Arbeitslosenhilfe ist in der Bundesrepublik Deutschland ein steuerfinanziertes Hilfssystem, das unter gewissen Voraussetzungen dann gewährt wird, wenn die Anwartschaft auf Arbeitslosenversicherung noch nicht erworben oder bereits erschöpft ist. In Frankreich wird diese Funktion von dem durch Steuergelder finanzierten »Régime de solidarité« erfüllt, das 1984 nach dem bundesdeutschen Modell aufgebaut worden ist.

121 In der Bundesrepublik Deutschland: die Sozialhilfe. Vgl. *Werner Bansen/Hans Nakielski/Karl Rössel/Rolf Winkler*, Die neue Armut, 1985, und *Francis Kessler*, R. F. A.: Quand l'Etat fédéral se désengage du financement de la protection des chômeurs, *Revue française des Affaires sociales* 1986 (3), S. 177 ff. In Frankreich soll das revenu minimum d'insertion diese Funktion übernehmen, vgl. dazu *Alfandari* (Fn. 107), und Sonderheft ROSS »L'insertia« 1/1990.

122 Durch Verbände (Gewerkschaften) oder spontane Gruppen (Initiativen).

123 Durch Wohlfahrtsverbände oder spontane Gruppen (Initiativen), private Mildtätigkeit usw.

124 S. z. B. die Health Maintenance Organizations in den USA.

125 Etwas anderes gilt, wenn der Staat eine solche Versicherung verbietet, um die Steuerwirkung des Selbstbehalts zu gewährleisten.

- Träger der öffentlichen Verwaltung: z. B. bei der Leistungserbringung durch staatliche oder kommunale Kliniken, kommunale Heime zur Unterbringung alter oder pflegebedürftiger Menschen.
- Nicht gewinnstrebige private Träger: Wohlfahrtsverbände als Träger von Heimen oder Krankenhäusern; gemeinnützige Krankenhausträger; Wohlfahrtsverbände oder gemeinnützige Träger, die gegen Kostenerstattung Behinderte betreuen, Maßnahmen der Rehabilitation durchführen usw.
- Gewinnstrebige private Träger: Selbständig tätige Ärzte und andere Heilberufe (Physiotherapeuten usw.), Apotheker, Optiker, Hörgeräteakustiker usw.; wirtschaftliche Unternehmen als Krankenhausträger, als Heimträger, als Betreiber von Einrichtungen der Rehabilitation, der beruflichen Qualifikation usw.

Daß diese Funktionstrennung zwischen Leistungssicherstellung und Leistungserbringung von großer Bedeutung sowohl für das Leistungsgeschehen als auch für die administrativen, beruflichen und wirtschaftlichen Verhältnisse im Lande ist, ist offenkundig. Ebenso bedeutsam ist es für das Leistungsgeschehen und die sozio-ökonomischen Verhältnisse, wenn die Funktion der Leistungssicherstellung und der Leistungserbringung beim Leistungsträger verneint ist. Auch diese Funktioneneinheit kennt öffentliche Beispiele (eigene Kliniken, Ambulatorien, usw. von öffentlichen Krankenkassen)¹²⁶ wie private (Health Maintenance Organizations)¹²⁷.

Sachlich notwendig erscheint die Trennung zwischen Leistungssicherstellung und Leistungserbringung dort, wo Maßnahmen der beruflichen Qualifikation¹²⁸ oder Rehabilitation¹²⁹ von einem öffentlichen Träger

126 Z. B. werden in Frankreich Kur-Institutionen oder sonstige besondere Heilanstalten von den regionalen Krankenkassen oder von Zusammenschlüssen von lokalen Kassen geleitet.

127 R.-J. Launois/B. Majnoni d'Intignano/V.-G. Rodwin/J.-C. Stephan, *Les réseaux de soins coordonnés* (R. S. C.): Propositions de réforme profonde du système de santé, *Revue française des Affaires sociales* 1985 (1), S. 37 ff.; Harald S. Luft, *Health Maintenance Organization, Dimensions of Performance*, 1981.

128 Werner Sengenberger, Beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Forderungen an betriebliche Weiterbildung, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 66, 1982, S. 253 ff.; Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände, *Unternehmerische Personalpolitik*, 1983, insbes. S. 151 ff.; Fritz Ossenbühl, *Zur verfassungsrechtlichen Pflicht der Arbeitgeber, betriebliche Ausbildungsplätze bereitzustellen*, 1985; Ulrich Mückenberger, *Die Ausbildungspflicht der Unternehmen nach dem Grundgesetz*, 1986; Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (Hg.), *Betriebliche Personalentwicklung und Arbeitsmarkt*, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Nr. 109, 1987; Françoise Bidet/Nathalie Debrus/Anne Lebaill/Frédérique Leroy-Billand/Jean-Christophe Saberras/Eric Terynier, *Le statut individuel et collectif des jeunes stagiaires*, 1987.

129 European Council (ed.), *Legislation at the Rehabilitation and Employment of the Disabled in the Seven States Belgium, France, the Federal Republic of Germany, Italy, Luxembourg, the Netherlands and the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland, Parties to the Partial Agreement in Austria, Portugal, Spain and*

finanziert und vielleicht auch kontrolliert, jedoch in den Betrieben realisiert werden¹³⁰.

b) Leistungsvermittlung

Für die Realität der sozialen Sicherung höchst bedeutsam ist die Vermittlung zwischen dem Klienten (demjenigen, der die Leistungen nachfragt, und demjenigen, der sie entgegennimmt) und den Institutionen der sozialen Sicherheit – vor allem die Beratung und Vertretung der Klienten¹³¹. Die Notwendigkeit solcher Leistungsvermittlung beginnt bei der richtigen Gestaltung der sozialen Vorsorge (der Ausübung von Wahlrechten hinsichtlich der Tragweite der Entscheidung für einen Ausbildungsgang, für einen Beruf, für einen Arbeitgeber, für eine Branche, für den Beginn, die Unterbrechung oder die Beendigung eines Arbeitsverhältnisses). Und sie tritt erneut in jeder Leistungssituation auf. Das gilt schon für die Antragstellung. Die Notwendigkeit der Leistungsvermittlung setzt sich dann fort in dem Verfahren, in dem die Entscheidung über die Leistung oder die faktische Leistungserbringung vorbereitet wird. Das Bedürfnis nach Beratung und Vertretung stellt sich sodann, wenn Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung oder der faktischen Leistungserbringung bestehen und zu prüfen sind, schließlich wenn nach dem richtigen Rechtsmittel gefragt wird und es zu Verfahren förmlicher, insbesondere gerichtlicher Auseinandersetzung kommt. Für Behinderte z. B. kommt die Überwindung physischer Schwierigkeiten des Kontakts mit den zuständigen Stellen dazu. Für geistig Behinderte ist die besondere Notwendigkeit vertretender Interessenwahrung in Betracht zu ziehen. Besondere Probleme der Vermittlung zwischen den einschlägigen Regelungen und den zuständigen Institutionen einerseits und dem Klienten andererseits ergeben sich schließlich für Personen, die der Sprache des Landes nicht mächtig sind.

In allen diesen Bereichen sind »private« Hilfen in besonderer Weise gefordert. Zwar kann auch die öffentliche Verwaltung als Leistungsträger dazu beitragen, die Schwierigkeiten der Distanz zwischen den rechtlichen Normen

Switzerland, 1981; Kommission der Europäischen Gemeinschaft (Hg.), *Die Behinderten und ihre Beschäftigung, Statistische Untersuchung der Lage in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft*, 1983; *Barbara Duncan/Diane Woods* (eds.), *Social Security Disability Programs. An International Perspective*, Austria, Canada, Finland, Israel, Sweden, The Netherlands, Federal Republic of Germany, England, 1987.

¹³⁰ S. auch noch einmal die Fn. 88–91.

¹³¹ S. dazu *Hans F. Zacher*, *Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung*, in: *Verband der Bayerischen Bezirke* (Hg.), *Der Behinderte als Aufgabe der Rechtsordnung*, 1981, S. 1 ff. (18 ff.); *Simons* (Fn. 83), insbes. S. 397 ff.; zu entsprechenden Funktionen der Sozialarbeit s. *Armin Hörz*, *Die Rechtsstellung des Sozialarbeiters in Frankreich*, 1983, S. 61 und passim; *Rolf Haberkorn*, *Die Rechtsstellung des Sozialarbeiters in England*, 1983, S. 81 f. und passim; *Hans F. Zacher*, *Recht, soziale Wohlfahrt, soziale Entwicklung*, Basisdokument zur 24. Internationalen Konferenz für soziale Wohlfahrt in Berlin, 1988, S. 7 f.

und den Institutionen und Verfahren der Anwendung einerseits und den Klienten andererseits zu überwinden¹³². Aber dem sind Grenzen gesetzt. Der Sozialleistungsträger kann die Spannung zwischen der Verantwortung für eine maximale Vermittlung der Leistungen auf der einen Seite und der Verantwortung dafür, daß Leistungen nicht zu Unrecht in Anspruch genommen und erbracht werden, ja auch die Spannung zwischen einer maximalen Leistungserbringung und dem Eigeninteresse des Trägers und seines Personals, die damit verbundenen Belastungen zu vermeiden, nicht beliebig in sich aufheben. Das gilt vor allem auch aus der Perspektive desjenigen, der Vorsorgemöglichkeiten oder Leistungen nachfragt. Er braucht Berater und Vertreter, die vom Leistungsträger unabhängig sind und ihm das Vertrauen geben, »auf seiner Seite« zu stehen.

Hier nun finden sich vielfältige gesellschaftliche Aufgaben. So ist es traditionell eine Aufgabe der Gewerkschaften, ihre Mitglieder hinsichtlich der sozialen Vorsorge und der sozialen Leistungen zu beraten und zu vertreten¹³³. Das ist gerade für die Arbeitnehmer bedeutsam. Ähnliche Funktionen nehmen auch andere Verbände (z. B. von Behinderten) wahr¹³⁴. Ferner sehen Wohlfahrtsverbände ihre Aufgabe darin, ihre Klientel zu beraten¹³⁵, für sie einzutreten usw. Vor allem haben sich in vielen Ländern Gruppen und Organisationen gebildet, die sich – mit oder ohne (finanzielle) Hilfe der öffentlichen Verwaltung – die kostenlose oder wenigstens »billige« Rechtsberatung oder auch Interessenvertretung zur Aufgabe gemacht haben¹³⁶. Selbsthilfegruppen, altruistische Initiativen usw. spielen eine wesentliche Rolle gerade für eine der individuellen Situationen und Befindlichkeit entsprechenden Leistungsgestaltung. Schließlich sind die Berufsstände der Rechtsberater und Prozeßvertreter (Rechtsanwälte usw.)¹³⁷ unentbehrlich, um eine hinreichende Vielfalt an Möglichkeiten kompetenter Beratung und Vertretung zu gewährleisten.

132 So kennt das deutsche Recht etwa eine umfassende Aufklärungs-, Auskunfts- und Beratungspflicht der Sozialleistungsträger gegenüber dem Klienten, §§ 13 ff. des I. Buches des Sozialgesetzbuches, § 93 des IV. Buches des Sozialgesetzbuches. S. weiter ausgreifend zum deutschen und italienischen Recht auch *Simons* (Fn. 83), S. 382 ff.

133 S. für die Bundesrepublik Deutschland *Simons* (Fn. 83), S. 405 f. In Italien gibt es dafür die spezifische Institution der Patronati; s. dazu *Simons* (Fn. 83), S. 407 ff.

134 Für die Bundesrepublik Deutschland s. *Simons* (Fn. 83), S. 406 f.

135 Für die Bundesrepublik Deutschland s. die ausdrückliche Regelung in § 8 Abs. 2 S. 2 des Bundessozialhilfegesetzes.

136 Für Frankreich vgl. die in den 70er Jahren existierende Boutiques de droit. S. Actes 1979/3; für Großbritannien *Anthea Byles/Pauline Morris*, Unmet need. The Case of the Neighbourhood Law Centre, 1977.

137 Für die Bundesrepublik Deutschland s. *Simons* (Fn. 83), S. 399 ff., 402 ff. Für das italienische Recht s. *Simons* (Fn. 83), S. 415 ff.

II. Ursachen und Zwecke der Vielfalt der Formen und Träger sozialer Sicherheit

Bereits bei der Skizze des Ineinandergreifens verschiedener Erscheinungsformen sozialer Sicherheit sind Zwecke zutage getreten, welche die Vielfalt der Erscheinungsformen sozialer Sicherheit bewirken. Diese Aspekte sollen im folgenden noch deutlicher hervortreten.

1. Pluralität der Maßstäbe

Soziale Sicherheit soll Ausdruck sozialer Gerechtigkeit sein. Nun sind in jeder Gesellschaft verschiedene Vorstellungen von sozialer Gerechtigkeit lebendig¹³⁸. Den Problemen der sozialen Sicherheit kommt es am nächsten, sie auf die drei Begriffe der Bedarfsgerechtigkeit, der Leistungsgerechtigkeit und der Besitzstandsgerechtigkeit zu bringen¹³⁹. Alle drei Maßstäbe sind mehr oder weniger jeder Gesellschaft selbstverständlich. Das gilt nicht nur in der Weise, daß sich diese Maßstäbe ergänzen. Es gilt auch in der Weise, daß sie sich widersprechen und gleichwohl in ein- und derselben Gesellschaft zu ein- und derselben Zeit geltend gemacht werden. Schon soweit die Maßstäbe sich ergänzen, bedarf es einer Kombinatorik von Trägern und Typen, um sie nebeneinander zu realisieren. Und das gilt um so mehr, soweit die Maßstäbe miteinander konkurrieren oder in Konflikt geraten¹⁴⁰.

Bedarfsgerechtigkeit etwa stellt entscheidend auf die Situation ab. Vorsorge kann die Problematik der Bedarfsgerechtigkeit »überholen«. Soziale Entschädigung kann dem Bedarf abhelfen, der von einem Dritten oder dem Staat zu verantworten ist. Aber wenn weder vorgesorgt ist noch Verantwortung auf einen Entschädigungspflichtigen verweist, dann sind situationsbezogene Systeme unentbehrlich.

Leistungsgerechtigkeit schlägt sich vor allem in Vorsorge nieder – sei es über den Beitrag als Leistung, sei es über die Arbeitsleistung, die dem Beitrag vorausliegt oder ihn ersetzt, sei es über andere Leistungen, die nach dem vom Recht akzeptierten Urteil der Gesellschaft einer Arbeits- oder Beitragsleistung gleichstehen.

Besitzstandsgerechtigkeit verlangt nach einer Möglichkeit, soziale Sicherheit durch Vermögen (Sparen etc.) zu erlangen oder wie Vermögen (durch Beiträge und also durch Versicherung) zu erwerben.

In allen diesen Dimensionen gibt es Möglichkeiten »öffentlicher« und »privater« Realisation. Bedarfsgerechtigkeit ist vor allem Sache der »öffentlichen Verwaltung«. Doch macht die Vielfalt der Situationen private Ergänzungen (individuelle Hilfen des Arbeitgebers, Tätigkeit von Wohlfahrtsverbänden, kollektive Selbsthilfe, altruistische Initiativen usw.) unentbehrlich¹⁴¹. Leistungsgerechte soziale Sicherung kann durch öffentliche Vorsorgesysteme

138 S. *Hans F. Zacher*, Sozialrecht und Gerechtigkeit, in: Rechtsstaat und Menschenwürde. Festschrift für Werner Maihofer, 1988, S. 669 ff.

139 S. *Zacher* (Fn. 138), S. 686 ff. m. w. Nachw.

140 S. zum folgenden noch einmal oben C.II.

141 S. noch einmal oben C.I.: Die internalisierenden und externalisierenden gesellschaftlichen/privaten Lösungen.

(insbesondere durch Sozialversicherung) ebenso angestrebt werden wie durch private (insbesondere durch betriebliche Sicherung, Privatsicherung). Doch private Sicherung hat ihre spezifischen Grenzen. Betriebliche Sicherung, die im Arbeitsverhältnis internalisiert ist (Direktzusage), ist an die Leistungsfähigkeit und den Fortbestand des Unternehmens gebunden. Und die Stärke der Privatversicherung – die rigide, rechenhafte Anknüpfung der Leistung an den Betrag – ist, wenn Währung, Einkommensverhältnisse oder Lebenshaltungskosten sich verändern, auch ihre Schwächen. Vor allem aber: Wo Unterschiede der Vorsorgefähigkeit (und somit des Zugangs zur Sicherung) ausgeglichen werden müssen, ferner wo nicht nur Arbeits- oder Beitragsleistungen anerkannt werden sollen, wo vielmehr auch andere, nicht erwerbswirtschaftliche Leistungen (so z.B. Militärdienst, Kindererziehung usw.) anerkannt und soziale Nachteile (z.B. beitragslose Zeiten infolge Arbeitslosigkeit, Krankheit usw.) ausgeglichen werden sollen, können nur öffentliche Systeme wirkungsvoll eingreifen¹⁴². Besitzstandsgerechte Sicherung schließlich sollte primär Aufgabe privater Sicherung sein¹⁴³.

2. Die Alternativen der Individualität sozialer Leistungen

Vielfältige Unterschiede sozialer Leistungssysteme gehen daraus hervor, daß soziale Leistungen auf sehr verschiedene Weise individuell oder nicht-individuell gestaltet werden können.

a) Individualität der »sozialen Biographie« versus die Allgemeinheit typischer Berufe

Für Arbeitnehmer spezifisch ist der Unterschied zwischen der Individualität sozialer Leistungen, die der individuellen »sozialen Biographie« (»Arbeitsgeschichte«, »Vorsorgegeschichte«) Ausdruck geben, und der Allgemeinheit sozialer Leistungen, die an gleiche Maßstäbe typischen Bedarfs anknüpfen. Diese Art von Allgemeinheit entspricht dem Wesen situationsbezogener Systeme¹⁴⁴. Das Interesse des Arbeitnehmers jedoch geht in aller Regel dahin, daß seine soziale Sicherung seiner Arbeitsleistung und seinem dadurch erworbenen Lebensstandard Ausdruck gibt. Dem entspricht die Notwendigkeit von – sei es umfassenden, sei es ergänzenden – Vorsorgesystemen. Sie sind wesentlich dazu bestimmt, der »sozialen Biographie« des Gesicherten

142 Diese Dimension der Leistungsgerechtigkeit ist Sache der nationalen Solidargemeinschaft, grundsätzlich dagegen nicht engerer Solidargemeinschaften. Darum kann sie nur vom staatlichen Gesetzgeber befriedigend realisiert werden.

143 Freilich wirken öffentliche Vorsorgesysteme nicht selten gerade in Richtung der Besitzstandsgerechtigkeit. Vgl. hierzu *Hermann Deleeck*, Der Matthäuseffekt, Die ungleiche Verteilung der öffentlichen Sozialausgaben, Sozialer Fortschritt 1984, S. 173 ff.

144 Auf jeweils andere Weise sowohl der Einwohnerversicherungssysteme, der allgemeinen Hilfssysteme und der besonderen Hilfs- und Förderungssysteme. S. noch einmal C.II.3.

Ausdruck zu geben¹⁴⁵. Ein wichtiges Mittel, die Wirksamkeit des eigenen Interesses in die sozialpolitisch gewünschte Richtung zu lenken, ist das *Steuerrecht*.

b) Individualität der Situation versus abstrakte Definition der Leistungstatbestände und -inhalte

Individualität kann aber auch als Rücksicht auf die individuellen Bedarfe, auf die individuelle Situation verstanden werden. Individualität in diesem Sinne verlangt, daß die Möglichkeit individueller Zumessung von Leistungen besteht. Der Gegensatz zu dieser Individualität ist die abstrakte Bestimmung des Leistungsgrundes und/oder des Leistungsinhalts (der Leistungshöhe)¹⁴⁶. Vorsorgesysteme sind in diesem Sinn abstrakt. Sie sichern, weil und wie (etwa durch Beiträge) vorgesorgt ist. Diese Vorsorge ist zwar in der Regel so angelegt, daß sie im typischen Fall den Bedarfen gerecht wird. Gleichwohl wird auch das Risiko eingegangen, daß die individuelle Bedarfssituation verfehlt wird. Das ist der Preis abstrakter Sicherheit. Auch generalisierende situationsbezogene Leistungssysteme (insbesondere Einwohnersicherungssysteme, demogrants) zahlen diesen Preis. In der Tat ist Abstraktion für die soziale Sicherheit von hohem Wert. Sie dient der Autonomie derer, denen Leistungen zugesagt sind, ihrer Privatheit, in die keine Bedarfsprüfung eindringt¹⁴⁷, und der Rechtssicherheit. Aber auch die konkrete Sicherheit, daß das individuell Angemessene, zumindest das individuell Notwendige gewährt wird, ist ein Ziel sozialer Sicherheit. Und so bedarf es der Ergänzung der abstrahierenden Systeme durch situationsbezogene Hilfs- und Förderungssysteme, die das individuelle Angemessene, zumindest das individuell Notwendige gewährleisten.

c) Individualität versus Verrechtlichung, Bürokratisierung, Professionalisierung und Ökonomisierung

Individualität kann schließlich auch im Sinne von Personalität verstanden werden: als Zuwendung, als ein Eingehen auf die ganz persönliche Situation, auf die private Umwelt, auf die emotionale Konstitution, auf die individuelle Geschichte des »Falles«. Sozialleistungssysteme haben den Trend zur Verrechtlichung, Bürokratisierung, Professionalisierung, Ökonomisierung (Monetarisierung)¹⁴⁸. Das kann die Effizienz der Leistungen steigern und die

145 S. noch einmal oben C.II.1.

146 Bei Geldleistungen ist die Abstraktion hinsichtlich des Leistungsgrundes und der Leistungshöhe möglich. Bei Dienst- und Sachleistungen dagegen kann nur der Leistungsgrund abstrakt bestimmt werden. Der Leistungsinhalt ist mehr oder minder immer konkret.

147 W. L. G. Franssen/M. van Lier/D. C. H. M. Pieters, Einkommensanrechnung in der sozialen Sicherheit, 1987.

148 S. dazu Zacher, Verrechtlichung (Fn. 28), S. 39 ff.; Franz-Xaver Kaufmann, Steuerung wohlfahrtsstaatlicher Abläufe durch Recht, in: Dieter Grimm/Werner Maihofer (Hg.), Gesetzgebungstheorie und Rechtspolitik, Jahrbuch für Rechtssoziologie und Rechtstheorie, 1988, S. 65 ff.

Freiheit und Privatheit der Leistungsempfänger schonen. Gleichwohl kommt es zu Defiziten. Die Sozialleistungen können die persönliche Situation, die persönlichen Bedürfnisse verfehlen. Individualität im Sinne von Personalität meint somit die Überwindung der Distanz zwischen der ganz persönlichen Situation und den verrechtlichten, bürokratisierten, professionalisierten, ökonomischen (monetären) Hilfen.

d) Die Relevanz der Alternativen

Alle diese Gegensätze übergreifen den Gegensatz von »öffentlich« und »privat«. Mit anderen Worten: Man kann nicht sagen, »öffentlich« oder »privat« stehe in irgendeinem Sinn schlechthin für »individuell« oder für eine der Alternativen hierzu. Vielmehr ist gerade insofern die Differenzierung an sich gefragt. Aber die insofern notwendige Vielfalt kann wiederum nicht erreicht werden, wo es nur »öffentliche Verwaltung« oder nur »private« Träger gibt.

- Wo sich etwa der Staat zu sehr auf allgemeine Maßstäbe und typische Berufe konzentriert (Einwohnersicherungssysteme), ist private Sicherung (betriebliche Sicherung, Privatversicherung, eventuell auch Vermögensbildung) notwendig, um eine Entsprechung zwischen der individuellen »sozialen Biographie« und der sozialen Sicherung herzustellen¹⁴⁹.
- Konzentriert sich staatliche Sozialpolitik zu sehr auf klassische soziale Sicherheit (im Sinne öffentlicher Vorsorge durch Sozialversicherung oder ähnliches), so bedarf es privater Hilfen, um den individuellen Bedarfen gerecht zu werden¹⁵⁰.
- Vor allem aber zum Ausgleich der rechtlichen, bürokratischen, professionellen, ökonomischen (monetären) Einseitigkeiten von Sozialleistungssystemen – nicht nur in öffentlicher Verwaltung, sondern durchaus auch in privater Trägerschaft (Privatversicherung, große Wohlfahrtsverbände, große Unternehmen als Arbeitgeber) – haben sich private Gruppen (Selbsthilfegruppen, altruistische Initiativen), letztlich aber einfach zwischenmenschliche Zuwendung als unerlässlich erwiesen¹⁵¹ – sind sie unerlässlich geblieben.

3. Wahlfreiheit

Soziale Sicherheit steht in einem Spannungsverhältnis zwischen dem notwendigen Zwang zu allgemeiner Solidarität und dem Bedürfnis nach Möglichkeiten freier Gestaltung: hinsichtlich der Art, des Ausmaßes und des Trägers der Vorsorge; hinsichtlich der Wahl der Gemeinschaft, mit der man sich zu gemeinsamer sozialer Sicherung zusammentut; hinsichtlich der Wahl der Gemeinschaft, mit der man sich zu gemeinsamer sozialer Sicherung zusammentut; hinsichtlich der Leistungserbringer, bei denen man soziale Dienst- und Sachleistungen nachfragt; hinsichtlich der Einrichtungen, Gruppen oder Einzelpersonen, an die man sich zur Leistungsvermittlung wendet. Soweit Zwang und Einheitlichkeit notwendig erscheinen, spricht das für die Zustän-

149 S. o. C.II.3 a.

150 S. o. B.I. und passim.

151 S. Fn. 49, 50, 72.

digkeit der »öffentlichen Verwaltung«. Soweit Wahlmöglichkeiten wünschenswert sind, spricht das zunächst nur für die Vielfalt an sich. Jedoch ist auch insofern offensichtlich, daß ein Optimum an Wahlfreiheit nur erreicht werden kann, wenn sowohl öffentliche als auch private Träger beteiligt sind.

4. Die Wirksamkeit von Solidargemeinschaften

Staatliche Politik der sozialen Sicherheit muß letztlich davon ausgehen, daß die im Staat verfaßte Gesellschaft eine umfassende soziale Solidargemeinschaft ist. Das relativiert die Bedeutung gesellschaftlicher Solidargemeinschaften. Das hat Vorteile: mehr individuelle Freiheit durch den Abbau der Zwänge, die mit der Abhängigkeit von gesellschaftlichen Solidargemeinschaften einhergehen; mehr Gleichheit durch den Abbau der sozialen Ungleichheit, die mit den Unterschieden der Leistungsfähigkeit gesellschaftlicher Solidargemeinschaften verbunden sind. Aber es bedeutet doch auch einen Verzicht auf die sozialen Energien, die gesellschaftliche Solidarverbände in sich aufbringen können. Es bedeutet einen Verzicht auf jene Individualität der Hilfe, die in gesellschaftlichen Solidarverbänden möglich ist. Es kann auch als ein Verlust an kollektiver Freiheit empfunden werden, wenn gesellschaftliche Gruppen außerstande sind, sich wirkungsvoll an ihrer gemeinsamen sozialen Sicherung zu beteiligen.

So kann, wenn die Konzentration der sozialen Sicherheit beim Staat ein gewisses Maß überschreitet, das Bedürfnis entstehen, die sozialen Funktionen gesellschaftlicher Solidargemeinschaften zu sichern oder neu zu beleben. Für die Arbeitnehmer kann sich das vor allem auf die Betriebsgemeinschaften und die Gewerkschaften, aber auch auf Gruppen von Arbeitnehmern gleicher Ausbildung, gleichen Bedarfs, gleicher Stellung usw., schließlich auf frei gebildete Gemeinschaften, gleich Interessierte (Genossenschaften, Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Selbsthilfegruppen) beziehen. In Betracht kommen aber auch Zusammenschlüsse von Arbeitgebern etwa der gleichen Branche, die (eventuell zusammen mit zuständigen Gewerkschaften) gemeinsame Einrichtungen für ihre Arbeitnehmer schaffen.

Auch hier ist zunächst die allgemeinere Forderung zu sehen: Vielfalt der Formen und Träger sozialer Sicherheit. Auch öffentliche soziale Sicherung kann jedoch so organisiert sein, daß sie vorgebene gesellschaftliche Gliederungen aufnimmt. Gerade die Geschichte der Sozialversicherung zeigt, welche Spielräume für die Rücksichtnahme auf vorgegebene gesellschaftliche Gruppen auch bei »öffentlicher« sozialer Sicherung bestehen¹⁵². Und die Wahrnehmung sozialer Aufgaben durch lokale und regionale Verwaltungseinheiten mag spezifische Solidarität aktivieren. Doch ist offensichtlich, daß die Kräfte, die gesellschaftliche Solidargemeinschaften zur sozialen Sicherheit beitragen können, voll nur dann eingebracht werden können, wenn die »öf-

152 S. die zahlreichen Sondersysteme für Bergleute, Seeleute, landwirtschaftliche Arbeitnehmer usw.

fentlichen« Systeme so angelegt sind, daß sie Spielraum für private Träger sozialer Sicherheit lassen.

5. Die Aktivierung des eigenen Interesses

Soziale Sicherheit ist nötig, weil und wenn die Eigenkräfte nicht ausreichen, um ein gegebenes soziales Ziel – das Existenzminimum, die Erhaltung des Lebensstandards, die Deckung gewisser Bedarfe usw. – zu erreichen. Und soziale Sicherung ist ebenso nötig, weil die gesellschaftlichen Mechanismen, die vom Gesetz des Eigennutzes getragen werden, die Bedingungen setzen, kraft derer die fehlenden Eigenkräfte der Betroffenen zu sozialen Defiziten führen. Aber jede Politik der sozialen Sicherheit stößt damit an Grenzen. Sie kann die Wirksamkeit des eigenen Interesses weder verdrängen noch ersetzen. Sie kann sie nicht verdrängen: Daß einzelne und Gruppen ihren Vorteil wahrnehmen, zählt zu den Prämissen jeder freiheitlichen, pluralistischen Gesellschaft. So ist es konsequent, wenn sich das Gesetz des eigenen Vorteils auch auf die Leistungen der sozialen Sicherheit erstreckt. Doch führt das zu Ungleichgewichten. Sie ergeben sich im globalen Verteilungskampf aus der unterschiedlichen Durchsetzungsmacht der Gruppen. Sie ergeben sich individuell aus der unterschiedlichen Bereitschaft und Fähigkeit, Leistungsangebote auszuschöpfen. Politik der sozialen Sicherheit kann die Wirksamkeit des eigenen Interesses aber auch nicht ersetzen. die Bereitschaft, die Lasten der sozialen Sicherheit zu tragen, kann nicht außer Verhältnis zum jeweils eigenen Vorteil und seiner Wahrnehmbarkeit gesteigert werden. Je weiter der Anspruch der Solidarität sich ausdehnt, desto größer ist die Gefahr, daß sich aus ihrem Topf auch die bedienen, die besser auf eigene Leistung verwiesen würden; und ebenso wächst die Gefahr, daß sie vom Widerstand derer gelähmt wird, die ihr Interesse verfolgen. Von daher erscheint eine Vielfalt von Formen und Trägern sozialer Sicherheit auch mit dem Ziel sinnvoll, der Vielzahl möglicher Motivationen Raum zu geben: in der Freiheit zum Handeln auf eigene Gefahr, im Austausch von Leistungen und Gegenleistung, im kollektiven Egoismus auf kollektive Kosten, in der solidarischen Verwirklichung von gemeinsamen Interessen und Werten, im Altruismus.

Das Spektrum entsprechender Gestaltungen ist breit. Schwerpunkte sind die Aktivierung individueller Selbsthilfe und marktwirtschaftlicher Produktion sozialer Sicherheit. Die staatliche Sozialpolitik hat dabei zwei Seiten zu sehen: die entsprechende Zurückhaltung der öffentlichen Leistungssysteme, die dem »Eigennutz« planvoll Raum schafft; und die Notwendigkeit von Regulativen, um der individuellen Selbsthilfe (z. B. durch Sparen) und der gesellschaftlichen Produktion von sozialer Sicherheit (z. B. durch betriebliche Sicherung, private Versicherung) das notwendige Mindestmaß an Einordnung und Verlässlichkeit zu geben¹⁵³. Ein wichtiges Mittel, die Wirksamkeit des eigenen Interesses in die sozialpolitisch gewünschte Richtung zu lenken, ist das Steuerrecht.

153 S. dazu noch einmal oben D.I.3. am Ende.

6. Die Integrität gegebener Sozialbeziehungen

Mit dem sozialen Nutzen der Solidarität und des Eigennutzes ist das Bedürfnis verwandt, gegebene Lebens- und Rechtszusammenhänge auf jene Weise zu erhalten oder zu stärken, die für internalisierende Lösungen im gesellschaftlichen Bereich typisch ist. Das für den Arbeitnehmer wichtigste Beispiel sind die betrieblichen Sozialleistungen¹⁵⁴. Betriebliche Sozialleistungen können dem Interesse des Arbeitgebers dienen, Kapital nicht an Träger externalisierender Systeme (z. B. an eine staatliche Sozialversicherung) abzugeben, sondern es dem Unternehmen (z. B. als Rückstellung für betriebliche Alterssicherung) zu belassen. Betriebliche Sozialleistungen können dazu dienen, den betrieblichen Arbeitsplatz besonders attraktiv und seinen Verlust besonders bedrohlich erscheinen zu lassen. Sie können dazu dienen, die Effektivität des »Faktors Arbeit« zu steigern. Und sie dienen dem Arbeitsfrieden. Andererseits: betriebliche Sozialleistungen können zu sozialen Vorteilen der Arbeitnehmer führen, die weder über die staatliche Sozialpolitik noch über eine allgemeine Lohngestaltung zu erhalten wären. Gewisse soziale Einrichtungen, wie etwa Betriebskindergärten, betriebliche Verpflegung usw. entfalten ihren vollen Vorteil für die Arbeitnehmer ohnedies nur im betrieblichen Zusammenhang.

Eben die Einbindung in den betrieblichen Zusammenhang aber ist nicht ohne Probleme. Da ist zunächst die Spannung zwischen dem Wechsel der Arbeitsverhältnisse und der betrieblichen Anbindung des sozialen Schutzes. Da ist sodann die Gefahr eines Mißverhältnisses zwischen der Leistungsfähigkeit, schließlich dem Fortbestand des Betriebs und der Notwendigkeit sozialer Leistungen. Betriebliche Sozialleistungen können darüber hinaus leicht auch zu einem Übermaß an Kontrolle und Disziplinierung führen. Diese Schwierigkeiten haben im Verlauf der Geschichte moderner Sozialpolitik dazu geführt, daß – abgesehen von planwirtschaftlichen sozialistischen Ländern¹⁵⁵ – immer mehr soziale Problemlösungen aus dem betrieblichen Zusammenhang herausgenommen wurden. Dafür boten sich, wie oben gezeigt¹⁵⁶, zwei Wege an: die Externalisierung auf den Staat hin, und die Externalisierung auf gesellschaftliche Träger hin, vor allem auf Versicherungsvereine und Unternehmen der Privatversicherung, aber auch auf gemeinsame Einrichtungen der Arbeitgeber (und der Gewerkschaften) einer Branche. Beispiele können Familienausgleichskassen bilden, durch die eine Solidargemeinschaft von Arbeitgebern die Last der »Familienlöhne«, welche die einzelnen Unternehmen ungleich treffen – und die einzelne Arbeitnehmer ungleich »teuer« machen – würde, übernimmt¹⁵⁷. Staatliche Sozialpolitik kann diesen Prozeß durch Anreize insbesondere steuerrechtlicher Natur¹⁵⁸ und Funktionsgarantien steuern.

154 S. dazu noch einmal oben Fn. 31, 40, 65.

155 S. o. den Text zu Fn. 10 ff.

156 S. o. C.I.

157 S. Fn. 39, 40, 66, 93.

158 S. z. B. die neueren Reformen der betrieblichen Rentenversicherung in Großbritan-

Der Betrieb bleibt jedoch für eine Reihe sozialer Maßnahmen der notwendige oder der zumindest bessere Ort. Das gilt für alles, was mit dem Arbeitsablauf zu tun hat: Arbeitsschutz, Betreuung Behinderter am Arbeitsplatz, Verpflegung im Betrieb usw.¹⁵⁹ und es gilt vor allem auch für die Eingliederung Behinderter¹⁶⁰ oder Langzeitarbeitsloser¹⁶¹ in das Arbeitsleben sowie für wesentliche Teile der beruflichen Ausbildung und Qualifikation.

7. Aspekte der Finanzierung und der Kapitalbildung

Soziale Sicherheit muß finanziert werden¹⁶². Staatliche Sozialpolitik bedeutet grundsätzlich Finanzierung durch Steuern. Je höher das Niveau der staatlichen Sozialpolitik ist und je mehr die Finanzierung sich auf die Steuern konzentriert, desto größer wird die Spannung zwischen Steuerlast und Sozial-

nien oder die im französischen Staatshaushaltsgesetz 1989 eingeführten Steuererleichterungen für Rentner, die Heimdienstleistungen beanspruchen. Zum Verhältnis von Steuern und Renten vgl. für die Bundesrepublik Deutschland *Konrad Littmann*, Besteuerung von Alterseinkommen, in: Sachverständigenkommission Alterssicherungssysteme, Gutachten der Sachverständigenkommission, Berichtsb. 2, veröffentlicht durch die Bundesregierung, Der Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung, 1983, S. 425 ff.; *Dieter Birk*, Altersvorsorge und Alterseinkünfte im Einkommensrecht, 1987; aus dem internationalen Schrifttum: *Leif Haanes-Olsen*, Steuern und Renten, Internationale Revue für Soziale Sicherheit 1979, S. 35 ff.; *Xenia B. Scheil*, Besteuerung von Alterseinkünften, Verteilungswirkungen der steuerlichen Behandlung im internationalen Vergleich, 1983.

159 S. o. Fn. 40, 71, 87, 90.

160 S. o. Fn. 90.

161 Zur Langzeitarbeitslosigkeit vgl. *Jocelyne Gaudin / Jocelyne Loos*, La lutte contre le chômage de longue durée – Les mesures prises, Travail et Emploi 1981, S. 47 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Mitteilungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften an den Rat und an den ständigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen über Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit – Entwurf einer Entschließung des Rates zur Langzeitarbeitslosigkeit, BR-Drucks. 463/84, v. 17. 10. 1984; *Gothard Czekalla*, Zielgruppe Langzeitarbeitslose, Arbeit und Beruf 1985, S. 5 f., Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit im westlichen Industriestaat, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1985, S. 3 ff.; *Birgit Arve-Pares / Lorenzo Cachon-Rodriguez / Roger Lemineur / Karen Schober-Brinkmann / Ivas Udris*, Langzeitarbeitslosigkeit – Psychosoziale Auswirkungen und Interventionsmaßnahmen in den Mitgliedstaaten des Eurorates, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 1986, S. 457 ff.; Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Langzeitarbeitslosigkeit – Jüngste Tendenzen und Entwicklungen, Soziales Europa 1987, S. 9 ff.

162 ISSA, Methods of Financing Social Security, The Economic and Social Effects, 1979; ILO, Meeting of Experts on Social Security Financing, 1981; Association fiscale internationale, Les prélèvements sociaux, éléments de la charge fiscale pesant sur les entreprises engagées dans des activités internationales, 1984. *Gerhard Igl*, Reformen und Diskussionen zur Finanzierung der Sozialversicherungssysteme in Westeuropa, Beispiele aus Belgien und Frankreich – Die internationale Entwicklung, in: *Karl-Jürgen Bieback* (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, 1986, S. 86 ff.; *Winfried Schmähl*, Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit. Europäische Regionaltagung, Stockholm 1987; ILO, Financing Social Security: The Options, An International Analysis, 1984.

politik. Das gilt besonders dann, wenn die Verteilung der Steuerlast und die Verteilung der Sozialleistungen in einem Mißverhältnis zueinander stehen. Diversifikation der Formen und Institutionen sozialer Sicherheit kann das Verhältnis von Abgabenlast und Sozialpolitik entlasten. Beitragsgetragene Vorsorgesysteme (Sozialversicherung) schaffen einen engeren Zusammenhang zwischen der Abgabenbelastung und den Sozialleistungen¹⁶³. Entschädigungssysteme schaffen einen engeren Zusammenhang zwischen der Mittelaufbringung und der Verantwortung für den Schaden, der durch Sozialleistungen kompensiert wird¹⁶⁴. Somit können gesonderte Finanzströme entstehen, die ihre eigene Rechtfertigung haben. Dieser Effekt wird noch wesentlich deutlicher, wo die Schwelle zwischen öffentlicher und privater sozialer Sicherung überschritten wird. Alle Formen privater sozialer Sicherung (betriebliche Sicherung, kollektive Selbsthilfe aller Art, altruistische Hilfe, nicht gewinnstrebige und gewinnstrebige Unternehmen, Vermögensbildung) haben je eigene Wege der Mittelaufbringung. Werden sie beschritten, so gewinnt der Zusammenhang zwischen Umfang und Verteilung der Finanzierungslast und Umfang und Verteilung der Leistungen sozialer Sicherheit an Wahrnehmbarkeit. Für das Verhältnis zwischen Umfang und Verteilung der Steuerlast und Umfang und Verteilung der öffentlichen Sozialleistungen kann dies entspannend wirken. Zudem kann die Differenzierung der Motivationen die Bereitschaft, Mittel aufzubringen, über das Maß hinaussteigern, das die staatliche Politik allein erreichen könnte¹⁶⁵. Alles das hängt freilich sehr von den jeweiligen gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnissen ab. Aber auch dort, wo die Diversifikation der Finanzierung die skizzierten positiven Elemente hat, darf nicht verkannt werden, daß damit auch Verlagerungen der sozialen Sicherheit eintreten können.

Eine ähnliche Bedeutung hat die Differenzierung der Formen und Träger sozialer Sicherheit für die Bildung und Verteilung von Kapital. Die Konzentration der sozialen Sicherheit auf öffentliche Sozialleistungen und die Konzentration ihrer Finanzierung auf Steuern ist auf Umlauf der finanziellen Mittel angelegt und kann dadurch die Kapitalbildung behindern. Im öffentlichen Sektor sozialer Sicherheit gibt es davon nur eine Ausnahme: Vorsorgesysteme, die im Wege der Kapitaldeckung finanziert werden¹⁶⁶. Private soziale Sicherung dagegen kann die Kapitalbildung fördern: auf je unterschiedliche

163 S. *Hans F. Zacher* (Hg.), *Die Rolle des Beitrags in der sozialen Sicherung*, 1980.

164 Typisch die Finanzierung der Unfallversicherung durch die Arbeitgeber und die Finanzierung der politisch zu verantwortenden Schäden (Kriegsopfer, Opfer von Gewaltverbrechen) durch den Staat.

165 S. o. Fn. 4.

166 Vgl. *Rainer Dinkel*, *Umlage- und Kapitaldeckungsverfahren als Organisationsprinzipien einer allgemeinen Sozialversicherung*, *Wirtschaftswissenschaftliches Studium* 1984, S. 165 ff.; *Heinz Grohmann*, *Keine Alternative zum Umlageverfahren, Arbeit und Sozialpolitik* 1985, S. 346 ff.; *Bernhard Felderer* (Hg.), *Kapitaldeckungsverfahren versus Umlageverfahren*, 1987; *Günther Buttler / Norbert Jäger*, *Reform der gesetzlichen Rentenversicherung durch ein Teilkapitaldeckungsverfahren*, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft* 1988, S. 385 ff.

Weise durch betriebliche Rücklagen bei betrieblicher Sicherung¹⁶⁷, durch das Deckungskapital der Privatversicherung sowie durch den Kapitalbildungseffekt privaten Sparens. Auch insofern sind freilich die Wirkungen nicht eindeutig. Insbesondere bedürfen die Konsequenzen, die eine Verlagerung auf »kapitalistische« Formen der sozialen Sicherung für die sozialpolitische Gesamtwirkung hat, gesonderter Bewertung¹⁶⁸.

8. Konzentration und Differenzierung der Institutionen und Verfahren der Entscheidung

Soziale Sicherheit muß geregelt und administriert werden. Dies alles in einer Hand zu vereinigen, kann innere Geschlossenheit, Wirksamkeit und Reichweite sozialer Politik steigern. Es kann aber auch Macht übermäßig konzentrieren und die Verantwortung der Entscheidenden überfordern. Anders gewendet: Viele können von Macht und Verantwortung ausgeschlossen werden. Je mehr Entscheidungen von denselben Institutionen im selben Entscheidungsprozeß zu bewältigen sind, desto größer ist ferner die Gefahr, daß Institutionen und Entscheidungsprozesse überfordert sind.

Je mehr Regelung und Administration beim Staat konzentriert sind, desto mehr wird Sozialpolitik auch durch gewisse Ungleichgewichte des demokratischen Systems geprägt¹⁶⁹. Die politische Macht der verschiedenen Gruppen steht in keinem eindeutigen und sicheren Verhältnis zur Dringlichkeit ihrer sozialen Bedarfe¹⁷⁰. Das wird deutlich an der Durchsetzungskraft gewisser sozio-professioneller Gruppen und an der Macht des »Mittelwählers«, der in der Regel das Entscheidungsverhalten mehrerer, wenn nicht aller Parteien beeinflußt und bewirkt, daß sich die Sozialpolitik den Problemen der »middle-« Schichten intensiver zuwendet als denen der sozialen Peripherie¹⁷¹. Desgleichen steht die Macht derer – der Verbände, der Medien usw. –, die Wählergruppen steuern, in keinem eindeutigen und sicheren Verhältnis zu den sozia-

167 *Georg Heubeck*, Kriterien für die zukünftige Gestaltung der betrieblichen Altersversorgung, in: *Elmar Helten / Bernd Kaluza* (Hg.), *Alterssicherung bei sich ändernden Rahmenbedingungen*, 1984, S. 85 ff. (S. 92 ff.).

168 Vgl. dazu nochmals *Buttler / Jäger* (Fn. 166), S. 390 f.; *Dinkel* (Fn. 166), S. 165 ff.; *Heinz Grohmann*, Probleme einer Abschätzung des für ein Kapitaldeckungsverfahren in der gesetzlichen Rentenversicherung notwendigen Deckungskapitals – Theoretische Überlegungen und empirische Ergebnisse, in: *Felderer* (Fn. 166), S. 76; Gutachten des Sozialbeirats über eine Strukturreform zur längerfristigen finanziellen Konsolidierung und systematischen Fortentwicklung der gesetzlichen Rentenversicherung im Rahmen der gesamten Alterssicherung, BT-Drucks. 10/5332, S. 63 ff. – S. auch *Hans Georg Zimmermann*, *Privates Sparen versus Sozialversicherung*, 1988.

169 S. zum folgenden *Hans F. Zacher*, Das soziale Staatsziel, in: *Josef Isensee / Paul Kirchhof* (Hg.), *Handbuch des Staatsrechts*, Bd. I, 1987, S. 1045 ff. (1097 f.); w. Nachw. s. dort.

170 S. etwa auch *Kurt H. Biedenkopf*, *Die neue Sicht der Dinge*, 2. Aufl., 1985, S. 185 f.

171 S. exemplarisch etwa *Stephan Leibfried / Florian Tennstedt*, Armenpolitik und Arbeitspolitik, in: *dies.* (Hg.), *Politik der Armut und Spaltung des Sozialstaats*, 1985, S. 64 ff. (insbes. S. 82 ff.).

len Bedarfen, die sie zur Geltung bringen. Die Periodizität demokratischer Macht entschärft dieses Problem, indem sich die Wählermacht vor jeder Wahl neu aggregieren und orientieren kann¹⁷². Die Periodizität der Wahlen verkürzt jedoch auch den Zeithorizont der Sozialpolitik¹⁷³. Von Wahl zu Wahl ist sie Veränderungen ausgesetzt, die keinen anderen Grund haben als das Werben um den Wähler. Staatliche Sozialpolitik läuft auf der anderen Seite auch die Gefahr unausgewogener Übersteigerung. Mit der Ausdehnung staatlicher Sozialverantwortung verkümmert die Bereitschaft zu sozialer Eigenverantwortung. Und der Verteilungskampf durch Leistungswettbewerb kann zu sehr durch den Verteilungskampf durch politische Macht verdrängt werden. Dies alles kann zu dem Phänomen beitragen, das als »Krise« des Wohlfahrtsstaates bezeichnet wird: die einzelnen und ihre Gruppen durchschauen nicht mehr, was wem zugute kommt; der Verdacht der einzelnen und Gruppen, daß ihre Nachteile ihre Vorteile überwiegen, nimmt zu.

Nun gibt es Weisen, die staatliche Sozialpolitik zu differenzieren, um diesen Gefahren zu begegnen. Eine Möglichkeit ist die, soziale Regelmechanismen (wie etwa Formeln der Rentenberechnung und der Rentenanpassung) so zu etablieren, daß sie für längere Zeit nicht verändert werden¹⁷⁴. Eine andere Möglichkeit ist die, soziale Aufgaben vom Staat zu lösen und sie bei Einheiten der Selbstverwaltung anzusiedeln¹⁷⁵. Das können Einheiten sein, die für bestimmte soziale Aufgaben geschaffen werden (z. B. Sozialversicherungsträger). Und es können Einheiten sein, die für allgemeinere Aufgaben bestehen (z. B. Gemeinden). Diese letztere Modalität erlangt eine besondere Qualität, wo im Bundesstaat Zentralstaat und Gliedstaaten sich in die Sozialpolitik teilen. In diesem Fall kann die Differenzierung des politischen Prozesses maximale Bedeutung erlangen. Doch wie weit auch immer diese Möglichkeiten ausgeschöpft werden, der politische Charakter der Entscheidungsprozesse bleibt erhalten, desgleichen eine – wenngleich abgestufte – Gesamtverantwortung des Staates. Die staatliche Sozialpolitik bleibt auch unter Ausschöpfung aller Möglichkeiten institutioneller und prozeduraler Differenzierung anfällig für Überforderung und Ungleichgewichte.

Die gesellschaftlichen Weisen sozialer Sicherheit können dem Problem staatlicher Politik in viel tiefer greifender Weise entgegenwirken. Grenzen politischer Machbarkeit bleiben selbstverständlich. Der Zeithorizont bleibt unabhängig vom »Zeittakt« der Wahlen. Versicherungstechnische Regelmechanismen müssen von langfristigen Plänen getragen sein. Andere Modalitäten privater sozialer Sicherung (betriebliche Sicherungen, Vermögensbildung usw.) haben je eigene Bedingungen, deren Eigengewicht ihre Funktion, ihren Wert und ihre Entwicklung bestimmt. Den »privaten« und gesellschaftlichen

172 S. dazu auch *Hans F. Zacher*, Sozialrecht im Wandel von Wirtschaft und Gesellschaft, Vierteljahresschrift für Sozialrecht 1979, S. 154 ff.

173 *Niklas Luhmann*, Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat, 1981, S. 10 ff.

174 S. *Hans F. Zacher*, Der gebeutelte Sozialstaat in der wirtschaftlichen Krise, Sozialer Fortschritt 1984, S. 1 ff. (S. 11 ff.)

175 S. *Zacher* (Fn. 174), S. 8.

Lösungen sind Eigenverantwortung und leistungsorientierte Verteilung wesentlich. Schließlich ist der Markt, wenn für das Funktionieren des Wettbewerbs gesorgt ist, der allgemeinste denkbare Regelmechanismus zur Entlastung der Politik. Wo freilich hohe Grade der Konzentration Machtpositionen und Bürokratien entstehen lassen, sind Gefahren eigener Art zu besorgen.

Eine Diversifikation der Formen sozialer Sicherheit, welche die Politik sinnvoll entlasten, ergänzen und korrigieren soll, kann somit auf gesellschaftliche Formen und Träger sozialer Sicherheit nicht verzichten. Das darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, daß die sozialen Defizite, die im gesellschaftlichen Raum entstehen, die Gesellschaft allein nicht lösen kann, die Verantwortung des Staates für die soziale Sicherheit also primär bleibt¹⁷⁶.

9. Die Vielfalt der Formen und Träger sozialer Sicherheit im Verhältnis zu gesellschaftlichen Veränderungen

Die gegenwärtige Diskussion über eine bessere Verteilung der Rollen zwischen den verschiedenen Modalitäten sozialer Sicherung steht nicht zuletzt unter dem Eindruck grundlegender gesellschaftlicher Veränderungen.

- Die »demographische Herausforderung«¹⁷⁷, vor der viele Länder stehen: Überalterung der Bevölkerung, die zu immer höheren Kosten sowohl im Bereich von Krankheit und Pflege als auch im Bereich der Alterssicherung führt, während die Aktiven, welche die Kosten erarbeiten und erwirtschaften sollen, immer weniger werden.
- Die Veränderungen des Arbeitslebens¹⁷⁸: das quantitative Maß, die quantitative Vielgestaltigkeit und die zeitlichen Dimensionen von Arbeitslosigkeit; Verkürzung der Lebensarbeitszeit, Durchbrechungen der Lebensarbeitszeit, Teilzeitarbeit und unständige Arbeit¹⁷⁹. Alle diese Veränderungen haben die Grundannahme klassi-

176 Zum sozialpolitischen Ineinandergreifen von Sozialstaat und Marktwirtschaft s. zum vorigen umfassend *Hans F. Zacher*, Sozialrecht und soziale Marktwirtschaft, in: *Im Dienste des Sozialrechts*, Festschrift für *Georg Wannagat*, 1981, S. 715 ff.

177 Vgl. zur demographischen Entwicklung OECD, *L'évolution démographique de 1950 à 1990*, 1979; Unterrichtung durch die Bundesregierung, Bericht über die Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland, Teil 1 (1980), BT-Drucks. 8/4437 und Teil 2 (1984), BT-Drucks. 10/863; *Robert H. Binstock / Wing Sun Chow / James H. Shultz* (Hg.), *International Perspectives on Aging: Population and Policy Challenges*, 1982; Council of Europe, *Conférence démographique européenne de 1982. Tendances démographiques et réponses politiques*, 1982; *Franz-Xaver Kaufmann / Lutz Leisering*, Demographische Veränderung als Problem für soziale Sicherungssysteme, *Internationale Revue für Soziale Sicherheit* 1984, S. 429 ff.; Council of Europe, *Recent Demographic Developments in the Member States of the Council of Europe*, 1986; OECD, *Ageing Populations, The Social Policy Implications*, 1988; *M. Maguire*, *Vieillesse démographique: conséquences pour la politique sociale*, 1988.

178 Vgl. o. Fn. 27.

179 Vgl. dazu *Landenberger* (Fn. 27); zu den arbeitsrechtlichen Folgen vgl. Sonderheft *Deregulierung und Flexibilisierung der Arbeit*, WSI-Mitteilungen 8/1988; Colloquium: *Flexibilisierung des Arbeitsrechts – eine Europäische Herausforderung*, ZIAS 1987, S. 221 ff.; *Ulrich Zachert*, *Les formes d'emploi, problèmes et tendances actuelles en Allemagne fédérale*, *Travail et Emploi* 39/1989, S. 42.

scher sozialer Sicherheit, daß ein volles Arbeitsleben Grund und Gegenstand sozialer Vorsorge ist¹⁸⁰, in Frage gestellt.

- Tiefgreifende Wandlungen in den familiären Lebensmustern¹⁸¹: die Verkleinerung und »Vereinzelung« der Haushalte; die Labilität ehelicher und eheähnlicher Beziehungen; die wechselnde Zuordnung von Kindern und Eltern; das zunehmende Gewicht der Ungleichheit zwischen Kinderlosen und Familien. Die Familie als Vorsorggemeinschaft zu stärken, ist ein altes Ziel der Vorsorgesysteme¹⁸². Die »Individualisierung« des Familienlebens¹⁸³ steht in einem Konflikt dazu.

Die Politik sozialer Sicherheit sieht sich genötigt, zu reagieren. Sie zieht eine Veränderung der Rollenverteilung zwischen den verschiedenen Formen und Trägern sozialer Sicherheit in Betracht. Dabei setzen die einzelnen Ströme gesellschaftlicher Veränderung unterschiedliche Akzente:

- Die »demographische« Herausforderung der Überalterung stellt vor ein erschreckendes Faktum: Vorsorgesysteme, in denen die Sozialleistungen durch Beiträge aufzubringen sind, werden entweder die Beitragszahler überfordern oder die Renten an die Alten radikal absenken müssen – oder sie wählen einen Mittelweg, den beide Seiten primär als Last empfinden werden. Wo kann Abhilfe liegen? Im Griff nach den allgemeinen Steuern? Wie verträgt er sich mit dem selektiven Charakter der Vorsorgesysteme? Da kann es als Lösung erscheinen, auf eine öffentliche, steuerfinanzierte Grundsicherung überzugehen und eine individualisierende Ergänzung privater sozialer Sicherung zu überlassen¹⁸⁴.

Das deutet in einigen Ländern auf eine zunehmende Rolle der Privatversicherung hin¹⁸⁵. Das Problem der Überalterung ist aber nicht nur ein Problem der Einkommenssicherung. Es ist auch ein Problem zunehmenden Pflege-, Betreuungs- und Unterbringungsbedarfes¹⁸⁶. Das ist ein Problem, das sich zunächst der »öf-

180 Vgl. dazu *Hans F. Zacher*, Zur Anatomie des Sozialrechts, Die Sozialgerichtsbarkeit 1982, S. 329 ff.

181 Zur Veränderung familiärer Strukturen vgl. Generalsekretariat der IVSS, Soziale Sicherheit und Familienpolitik, Internationale Revue für Soziale Sicherheit, 1982, S. 299 ff.; IVSS, Dokumentation Soziale Sicherheit, Die soziale Sicherheit und die Familienpolitik, 1982; Der Wandel familiärer Lebensmuster und das Sozialrecht, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. XXVII 1985; *Remi Lenoir*, Evolution des structures familiales et sécurité sociale, in: EISS Yearbook 1984, Recherches Sociologiques et Sécurité Sociale, 1986, S. 55 ff.

182 S. *Zacher*, Ehe und Familie (Fn. 86), S. 965 ff.

183 Vgl. dazu *Petra Buhr* / *Stephan Leibfried* / *Traude Meyer* / *Barbara Riedmüller*, Individualisierung und soziale Sicherung der Frau, Zeitschrift für Sozialreform 1988, S. 655 ff.; *Hans-Joachim Hoffmann-Nowotny*, Gesamtgesellschaftliche Determinanten des Individualisierungsprozesses, ebda., S. 659 ff.; *Wolfgang Zapf*, Ein Kommentar zur Individualisierungsthese, ebda., S. 671 f.

184 Zu den Vorschlägen in der Bundesrepublik Deutschland vgl. *Ralf Kreikebohm*, Die Idee der Staatsbürgerversorgung – Systematische Darstellung verschiedener Modelle und Einwände, Zeitschrift für Sozialreform, 1989, S. 129 ff.

185 Insbesondere in England s. *Ogus/Barendt* (Fn. 83), S. 120; *A. G. Young*, Der Einfluß von Veränderungen im Beschäftigungsstand und der in letzter Zeit eingeführten ruhestandspolitischen Maßnahmen auf die Finanzierung der Rentensysteme. Erfahrungen im Vereinigten Königreich, in: IVSS Studien und Forschungen Nr. 26 (Fn. 110), S. 45 ff. S. ferner z. B. *Jean-Pierre Dumont*, Retraite à chacun sa réforme, Espace social européen 12/1989, S. 8 ff.

186 Zum Pflegebedarf vgl. *Margret Dieck*, Sicherung älterer Menschen gegen Pflegebe-

fentlichen Verwaltung« stellt – in den meisten Ländern zunächst in der lokalen Ebene. Aber das Ausmaß und die Vielfalt der Erscheinungsformen dieses Problems werden es notwendig machen, daß auch gesellschaftliche Kräfte (Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen, altruistische Initiativen etc.) weiter – und vielleicht vermehrt – Aufgaben übernehmen¹⁸⁷. In vielen Ländern werden darüber hinaus marktwirtschaftliche Lösungen diskutiert: die Erbringung entsprechender Pflege-, Betreuungs- und Unterbringungsleistungen durch gewinnstrebige Unternehmen¹⁸⁸.

- Die Veränderungen des Arbeitslebens stellen die Wirksamkeit der Vorsorgesysteme insofern in Frage, als diese ein »volles Arbeitsleben« als Sicherungsgrundlage voraussetzen. In Grenzen kann die »soziale Biographie« entsprechend komplettiert werden: indem Zeiten der Arbeitslosigkeit trotz »Beitragslosigkeit« als Beitragszeiten gelten¹⁸⁹ oder indem der Staat¹⁹⁰ oder die Arbeitslosenversicherung¹⁹¹ Beiträge für Arbeitslose zahlt. Die »Individualisierung« des Arbeitsverhaltens aber kann nicht beliebig auf diese Weise aufgefangen werden¹⁹². Auch das läßt nach situationsbezogenen, steuerfinanzierten Einwohnerversicherungssystemen als Lösung Ausschau halten¹⁹³. Als Sicherung der Arbeitnehmer bleibt eine solche

dürftigkeit und chronische Krankheit in 18 Ländern – Information und Internationaler Vergleich, 1983; *Klaus Großjohann / Detlef Zöllner*, Soziale Sicherung bei Pflegebedürftigkeit in europäischen Nachbarländern, 1984; ISSA, Long Term Care and Social Security, Studies and Research, No. 21, 1984 = AISS, Soins de longue durée et sécurité sociale, 1984; *Igl*, Pflegebedürftigkeit (Fn. 78); Soziale Sicherheit bei Pflegebedürftigkeit – Bestandsaufnahme und Reformbestrebungen, Schriftenreihe des Deutschen Sozialrechtsverbandes, Bd. XXIX, 1987; *Denis Kessler*, La retraite en péril, Revue française des Affaires sociales, 1984, S. 69.

- 187 Vgl. dazu *R. Fleishman / A. Shmueli*, Patterns of Informal Social Support of the Elderly: An International Comparison, *The Gerontologist* 1984, S. 303 ff.; *Conseil de l'Europe. Affaires Sociales, Acte du Colloque sur la Protection Sociale des Personnes très âgées. Alternative à l'hospitalisation*, 1986; *Herbert Laming*, Residential Care for the Elderly: Present Problems and Future Issues, 1984; Council of Europe, The Provision of Medical and Nursing Care for the Elderly at Home, 1986; *R. Kramer*, The Welfare State and the Voluntary Sector, in: *S. Eisenstadt / O. Ahimeir*, The Welfare State and Its Aftermath, 1985; *Winfred Stone / Christopher Warren* (eds.), Protection or Prevention. A Critical Look at the Voluntary Child Care Sector, 1987.

- 188 Vgl. dazu für die Bundesrepublik Deutschland *Michael Regus / Peter Trenk-Hinterberger*, Armutspolitik und Krankheit im Alter: Deprofessionalisierung und Privatisierung der Pflegehilfe, in: *Leibfried / Tennstedt* (Hg.), Politik der Armut (Fn. 171), S. 336 ff. (350 ff.); für Frankreich z. B. *Hospitalisation privée: les investisseurs marquent une pause*, Espace social européen, 1989, S. 1 ff.; *Rapport du comité des sages, Etats généraux de la sécurité sociale*, 1987, S. 59 ff.; für Großbritannien z. B. *Susan Lonsdale / Dominic Byrne*, Social Security: from State Insurance to Private Unsolidarity, in: *Yearbook of Social Policy 1987–1988*, S. 142 ff.

- 189 So die herkömmliche deutsche Lösung: z. B. § 1259 Abs. 1 Nr. 3 RVO.

- 190 *Vincent Drouin / Xavier Greffe*, L'assurance-chômage. Filet de sécurité sociale ou parapluie percé?, 1985.

- 191 So die gegenwärtige deutsche Lösung: §§ 1259 Abs. 1 Nr. 3a, 1385 a RVO; vgl. für Frankreich *Igl*, Pflegebedürftigkeit (Fn. 78).

- 192 S. nochmals Fn. 183.

- 193 Für die Bundesrepublik Deutschland vgl. *Kreikebohm* (Fn. 184); für Frankreich *Hermann Deleack / Bea Cantillon*, Le minimum garanti, *Droit social* 1986, S. 479 ff.; *Chantal Euzéby*, A Minimum Guaranteed Income – Experiments and Proposals, *International Labour Review* 1987, S. 253 ff.

Grundsicherung natürlich unbefriedigend – um so mehr, je »voller« die Arbeitskarriere ist. Damit stellt sich die Frage nach dem Zusammenspiel öffentlicher situationsbezogener Sicherung mit öffentlichen und/oder privaten Vorsorgesystemen.

- Der Wandel der familiären Lebensmuster macht spezifische Interdependenz zwischen sozialer Sicherheit und Familie deutlich. Vorsorgesysteme bewältigen eine individuell angemessene soziale Sicherung in der Regel durch internen Ausgleich zugunsten der Familien. Sollte die Familie als »Vorsorggemeinschaft« ihr volles Risiko durch Beiträge decken, so würde das die Leistungsfähigkeit der Familie in der Regel übersteigen, jedenfalls das soziale Mißverhältnis zwischen Kinderlosen und Familien weiter steigern. Während also die »Individualisierung« des Familienlebens eine Umstellung auf typisierende situationsbezogene Systeme zu empfehlen scheint¹⁹⁴, zeichnen sich kaum befriedigende Lösungen ab, den Familien und ihren Mitgliedern für den Risikofall auch den individuellen Lebensstandard zu garantieren. Und dieses Problem wird um so schwieriger, je labiler familiäre Gemeinschaften, eheliche und eheähnliche Partnerbeziehungen sowie Eltern-Kind-Beziehungen werden. Gibt es hier wirklich Möglichkeiten, diese Probleme durch mehr private soziale Sicherung zu lösen?
- Die »Vereinzelung« der Menschen wird auch das Problem der Pflege, Betreuung und Unterbringung alter Menschen weiter verschärfen. Die Problematik der Labilität familiärer Beziehungen erfordert darüber hinaus vermehrt Dienstleistungen gegenüber betroffenen Familienmitgliedern, zumeist den Kindern. Auch hier ist zunächst die »staatliche Verwaltung« – primär zumeist der lokalen und regionalen Ebene – gefordert. Doch wird die Vielfalt individueller Nöte nicht ohne Beteiligung privater Kräfte (altruistischer Initiativen, Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen) bewältigt werden können.

III. Grenzen privater Lösungen

Festzuhalten ist: Soziale Sicherheit muß durch eine Vielfalt von Formen und Trägern realisiert werden; und private Formen und Träger haben in diesem Konzern, wenn es optimal sein soll, einen notwendigen Platz. Jedoch kann es keine »Privatisierung« sozialer Sicherung geben. Soziale Sicherung kann sich nicht auf die Eigenverantwortung verlassen. Sie muß gerade auch für die Fälle sorgen, in denen die Kräfte der Eigenverantwortlichkeit nicht ausreichen, um die Defizite zu kompensieren. Sie kann sich nicht mit einer leistungsgerechten Verteilung begnügen. Sie muß auch auf Bedarfsgerechtigkeit zielen. Sie kann es nicht auf sich beruhen lassen, wenn Instrumente gesellschaftlicher sozialer Sicherung im Zeitverlauf entwertet oder gar unwirksam werden. Das Gemeinwesen hat zu jeder Zeit aktuell die Verantwortung, sozialen Defiziten entgegenzuwirken und sie zu kompensieren.

Gesellschaftliche soziale Sicherheit ist ein nützliches Instrument, um Eigennutz und Eigenverantwortung zu stimulieren, um Solidarverbände zu aktivieren, um vorfindliche Lebens- und Regelungszusammenhänge zu integrieren, um Bedarfs-, Leistungs- und Besitzstandsgerechtigkeit in der Balance zu

194 Zacher, Ehe und Familie (Fn. 86).

halten, um sowohl die rechnerische Sicherheit der typisch richtigen Sozialleistung als auch die Sicherheit des individuell Notwendigen zu gewährleisten, um die Pluralität der Sicherungsmöglichkeiten ebenso zu fördern wie die Pluralität der Verantwortlichkeiten. Aber gesellschaftliche soziale Sicherheit kann dies nur vor dem Hintergrund staatlicher Sozialpolitik leisten. Der Staat hat eine Basisverantwortung für das sozial Notwendige. Und er hat eine Rahmenverantwortung für das Gesamtkonzert der gesellschaftlichen und staatlichen Modalitäten. Eine Politik, die alle soziale Sicherheit auf die öffentliche Verwaltung konzentriert, läuft die Gefahr der Einseitigkeit, der Ineffektivität, der Minderung von Freiheit, letztlich der Selbstgefährdung. Es ist deshalb nützlich, sie durch »private« und gesellschaftliche Lösungen zu ergänzen. Eine Politik, die allein mit »privaten« und gesellschaftlichen Lösungen arbeiten wollte, könnte das Ziel sozialer Sicherheit von vornherein nicht erreichen.

E. Europäischer Ausblick

Der Problematik des Zusammenspiels öffentlicher und privater Kräfte zur Bereitstellung und Verwirklichung sozialer Sicherheit kommt im Hinblick auf das aktuelle, dynamische Stadium europäischer Einigung neue Bedeutung zu¹⁹⁵. Die Vielfalt der sozialpolitischen Traditionen sowie der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Verhältnisse in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften und das Interesse der nationalen Politik am Instrumentarium sozialer Verteilung lassen eine umfassende Vereinheitlichung des Rechts der sozialen Sicherheit in Europa weder zweckmäßig noch möglich erscheinen. Die Vereinheitlichung kann nur eine relative sein: allenfalls ein europäisches »Obligatorium« an sozialer Sicherheit mit einem Rahmen für unterschiedlich gestaltete Ergänzungen. Eine solche Lösung ist jedoch nur dann realistisch, wenn soziale Sicherheit von vornherein als eine Vielfalt von Formen und Trägern verstanden wird. Nicht zuletzt ist dabei in Betracht zu ziehen, daß private Formen und Träger ein wesentliches Element dieser Vielfalt sind.

Private Formen und Träger werden sich in diesem aktuellen Prozeß europäischer Integration auch in besonderer Weise Geltung verschaffen. »Private« soziale Sicherheit profitiert von der Freizügigkeit der Dienstleistungen. Das gilt vor allem für gewinnstrebige Träger, insbesondere für die Privatversi-

195 Vgl. *Bernd Schulte*, Nouvelles perspectives pour une politique européenne, in: L'année de la sécurité sociale en Europe (H. Deleeck Dir.), 1987, S. 213, 228; *Bernd von Maydell*, Das Recht der Europäischen Gemeinschaften und die Sozialversicherung – Supranationales Sozialversicherungsrecht und Auswirkungen des EG-Rechts auf die nationalen Sozialversicherungen, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 1; *Xavier Prétot*, Le développement du droit social européen, Droit social 1989, S. 413 ff.; *Winfried Schmähl*, Europäischer Binnenmarkt und soziale Sicherung – einige Aufgaben und Fragen aus ökonomischer Sicht, Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft 1989, S. 25 ff.; *Eliane Vogel-Polsky*, L'acte unique ouvre-t-il l'espace social européen?, Droit social 1989, S. 177 ff.

cherung¹⁹⁶. Die Privatversicherung kann die Grenzen der Mitgliedstaaten relativ leicht überschreiten. Für die Ausdehnung »öffentlicher« sozialer Sicherheit gibt es keine entsprechend einfachen Formeln. Es bedarf harmonisierender und koordinierender politischer Regelungen. Somit entsteht ein ganz neues Verhältnis zwischen dem »öffentlichen« und dem »privaten« Sektor sozialer Sicherheit in Europa – jedenfalls ein ganz neues Verhältnis zwischen der »öffentlichen« sozialen Sicherung und den marktwirtschaftlichen Angeboten sozialer Sicherheit durch gewinnstrebige Unternehmen. Das wird jegliche »europäische Sozialpolitik« – welches Konzept die europäischen Autoritäten dafür immer auch entwickeln mögen – vor vollendete Tatsachen stellen. Möglicherweise kann die »europäische Sozialpolitik« daraus Nutzen ziehen. Möglicherweise ergibt sich daraus aber auch ein Hemmnis für eine ausgewogene Entwicklung.

Schließlich ist der Blick auf das besondere Problem der Koordination des Sozialrechts in Europa zu richten. Der Koordination der unterschiedlichen nationalen Sozialrechtsordnungen kommt eine große Bedeutung zu. Nur sie kann gewährleisten, daß Menschen ohne Verlust an sozialer Sicherheit von einem europäischen Land in das andere reisen können. Hier stehen öffentlicher und privater Sektor vor unterschiedlichen Problemen. Während die Koordination »öffentlicher« Systeme durch die Anwendung des Rechts der sozialen Sicherheit der Wanderarbeitnehmer bereits weit entwickelt ist¹⁹⁷, sind die Probleme der Koordination »privater« sozialer Sicherung noch zu lösen¹⁹⁸. Insofern stellt das Verhältnis zwischen »öffentlicher« und »privater« sozialer Sicherung die europäische Einigung vor neue Herausforderungen.

Zusammenfassung

I.

Ein Optimum an sozialer Sicherheit kann weder allein vom Staat noch allein von privaten und gesellschaftlichen Kräften erreicht werden, sondern nur dadurch, daß sich beide ergänzen.

Soziale Sicherheit ist vielgestaltig: im Hinblick auf den Gegenstand, die Beteiligten, die Prinzipien, die Techniken und die Institutionen. Die Polarität von »öffentlich« und »privat« ist nur eine Dimension unter den vielen Dimen-

196 *Reimer Schmidt*, Die Versicherungswirtschaft im EG-Binnenmarkt – Konzeption zur Struktur des Binnenmarktes, *Zeitschrift für die gesamte Versicherungswissenschaft*, 1988, S. 51 ff.; *Euzéby / van Langendonck*, Neo-libéralisme et protection sociale (Fn. 8).

197 *Gérard Lyon-Caen / Antoine Lyon Caen*, *Droit social international européen*, 1987.

198 *Geoffrey E. Fitchew*, Insurance in Europe with an Eye to 1992, *Mutualité – Gegenseitigkeit – Mutualismo – Mutuality* 1988/2, S. 67 ff., und *Alain Tempelaire*, *Mutualité en Europe*, *L'assurance mutual* 1988, S. 75 ff.

sionen, aus denen sich die Vielfalt der Erscheinungsformen sozialer Sicherheit ergibt. Das komplexe Gesamtgefüge von Normen und Faktoren sozialer Sicherheit unterscheidet sich von Land zu Land. Damit steht auch die Polartät von »öffentlich« und »privat« von Land zu Land in einem anderen Zusammenhang.

»Private« Elemente der sozialen Sicherheit verwirklichen Werte und Zwecke, die von »öffentlichen« Elementen der sozialen Sicherheit nicht oder nicht gleich gut verwirklicht werden. Der Staat hat jedoch eine Basisverantwortung für das sozial Notwendige. Und er hat eine Rahmenverantwortung für das Gesamtkonzert der »privaten« und »öffentlichen« Elemente. Eine Politik, die allein mit »privaten« Lösungen arbeiten wollte, könnte das Ziel sozialer Sicherheit nicht erreichen.

II.

Für die Abwehr sozialer Gefahren und die Kompensation sozialer Defizite gibt es grundsätzlich zwei Möglichkeiten:

(1) Die Abwehr sozialer Gefahren und die Kompensation sozialer Defizite ist in dem Regelungszusammenhang angesiedelt, in dem sich auch die Normalität der sozialen Beziehungen vollzieht: die *»internalisierende« Lösung*. Für den Arbeitnehmer heißt das: soziale Gefahren werden im Arbeitsverhältnis abgewehrt; soziale Defizite werden im Arbeitsverhältnis kompensiert.

(2) Soziale Defizite können nicht immer in der Lebens- und Rechtsbeziehung ausgeglichen werden, in der sie entstehen. Die sozialen Probleme eines Arbeitnehmers etwa, wie Krankheit, Invalidität, Alter, Arbeitslosigkeit, Familienlasten usw. alle und unbegrenzt dem Arbeitgeber aufzubürden, würde nicht nur den Arbeitgeber überlasten. Es würde auch die sozialen Interessen des Arbeitnehmers gefährden. Daraus ergibt sich die Notwendigkeit, die Problemlösung aus dem Regelungszusammenhang, in dem sich die Normalität der sozialen Beziehungen vollzieht – für den Arbeitnehmer: aus der Arbeitsbeziehung – herauszunehmen und sie einer besonderen Solidargemeinschaft oder dem Staat zu übertragen: die *»externalisierende« Lösung*.

»Internalisierende« Problemlösungen sind grundsätzlich privater Natur. »Externalisierende« Lösungen dagegen können »öffentlicher« Natur sein; ebenso aber können sie auf extrem unterschiedliche Weise gesellschaftlicher und privater Natur sein.

- In die *öffentliche* Richtung geht die *»Externalisierung«*, wenn die Kompensation sozialer Defizite vom Staat, von Regionen, Gemeinden usw. oder von spezifischen staatlich geregelten und organisierten Trägern (insbesondere Sozialversicherungsträgern) übernommen wird.
- Beispiele *gesellschaftlicher, privater Externalisierung* sind Selbsthilfegruppen, Genossenschaften, Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Gewerkschaften, gewinnstrebige und nicht-gewinnstrebige private Unternehmen, Wohlfahrtsverbände.

III.

Auch die Strukturprinzipien, nach der soziale Sicherung gestaltet wird, sind vielfältig.

(1) *Soziale Vorsorge* ist auf typische soziale Defizite (»soziale Risiken«) hin angelegt. Um die Kompensierung dieser Defizite sicherzustellen, wird vorgeleistet. Im Regelfall werden Beiträge erbracht.

(2) *Soziale Entschädigung* sucht den Ursachen Rechnung zu tragen, aus denen sich ein sozialer Schaden ergeben hat. Und siebürdet die Kompensation des Schadens denen auf, die für die Ursache und damit für den Schaden verantwortlich gemacht werden.

(3) Kompensieren Vorsorgesysteme soziale Defizite nach Maßgabe der Vorsorge und kompensieren soziale Entschädigungssysteme soziale Defizite nach Maßgabe der Verantwortung, die das Gemeinwesen oder Dritte dafür zu übernehmen haben, so knüpft der dritte Grundtyp sozialer Sicherung, das variantenreiche Phänomen der *Hilfe und Förderung*, nur an eine defizitäre soziale Situation an, ohne die Leistung wesentlich an einer Vorgeschichte zu orientieren.

In allen Ländern ergänzen sich diese verschiedenen Typen – und erst recht auch verschiedene Varianten der einzelnen Grundtypen. »Soziale Sicherheit« ist nirgends das Ergebnis eines Typs allein. Sie ist *immer das Ergebnis einer Mischung verschiedener Typen und Typenvarianten*. In der Vielfalt der Typen und Typenvarianten kehrt auch die Alternative zwischen öffentlicher und privater sozialer Sicherung wieder.

(1) »Öffentliche« externalisierende *Vorsorge* wird gemeinhin als Sozialversicherung bezeichnet. Daneben aber finden sich »private« Parallelen zur »öffentlichen« externalisierenden Vorsorge: Hilfs- oder Versicherungsvereine auf Gegenseitigkeit, Versicherungsunternehmen, betriebliche Alterssicherung durch selbständige Pensionskassen. Vorsorge kennt aber auch internalisierende Parallelen: vor allem die betriebliche Alterssicherung durch eine unmittelbare Verpflichtung (»Direktzusage«) des Arbeitgebers. Vor allem im öffentlichen Dienst ist internalisierende Vorsorge – also etwa Alterssicherung als Bestandteil des Dienstverhältnisses – weit verbreitet. Hier vereinigt sich Internalisierung mit »Öffentlichkeit«.

(2) Der historische Grundtyp *sozialer Entschädigung*, die Versorgung der Kriegsoffer, hat in der Friedenszeit neue Parallelen gefunden: so etwa die Kompensation von Schäden als Folge öffentlicher Impfungen oder die Kompensation von Schäden durch Gewaltverbrechen. Die Vielfalt »öffentlicher« Entschädigungssysteme wird jedoch auch durch »private« Entschädigungssysteme ergänzt. Internalisierende Parallelen finden sich in Gestalt der privatrechtlichen Haftung. Private Haftung wiederum ist weitgehend gesellschaftlich externalisiert: durch private Haftpflichtversicherung.

Die *soziale Unfallversicherung* ist weithin eine »Kreuzung« von Vorsorge und Entschädigung: indem sie nicht die Verantwortung der Arbeitgeber für Betriebsunfälle kollektiviert, die Arbeitgeber von ihrer Haftung gegenüber

den Arbeitnehmern freistellt und die Arbeitnehmer auch ohne Rücksicht auf die konkrete Verantwortung der Arbeitgeber gegen Unfälle schützt.

(3) Situationsbezogene *Hilfe* und *Förderung* kann »privat« vor allem vom Arbeitgeber und also internalisierend geleistet werden (etwa durch betriebliche Familienleistungen wie Betriebskindergärten usw.; durch Werkwohnungen, Mietzuschüsse, Hilfen beim Wohnungsbau; durch Maßnahmen und Hilfen zur beruflichen Qualifikation; durch Darlehen und Zuschüsse in Notfällen). Dem schließen sich vielfältige Möglichkeiten gesellschaftlicher Externalisierung an: durch Organisationen kollektiver Selbsthilfe (Genossenschaften, Hilfsvereine auf Gegenseitigkeit), Hilfseinrichtungen der Gewerkschaften, Wohlfahrtsverbände, spontane Initiativen usw. Daneben bleibt öffentliche Hilfe und Förderung unentbehrlich. So versuchen *Einwohnersicherungssysteme* (»demogrants«) allen einen gleichen minimalen Schutz gegenüber gewissen sozialen Defiziten (etwa des Verlusts des Einkommens im Alter) zu geben. *Allgemeine Hilfssysteme* (»Sozialhilfe«) versuchen demgegenüber jedem ein Existenzminimum zu geben. Dazu kommen *spezifische Hilfssysteme*, die dazu beitragen sollen, daß gewisse Bedürfnisse (wie etwa der Wohnbedarf oder der Nahrungsbedarf) gedeckt werden können, *Förderungssysteme*, die (etwa durch Ausbildungshilfen) Chancengleichheit herstellen sollen, und alle die Systeme, die Aspekte der *Hilfe und Förderung* miteinander verbinden (wie das vor allem für den Familienlastenausgleich typisch ist).

IV.

Die *verschiedenen* »öffentlichen« und »privaten« *Formen* von internalisierender oder externalisierender Vorsorge, Entschädigung oder situationsbezogener Hilfe und Förderung können sich auf vielfältige Weise ergänzen. Zum Beispiel:

- Hinsichtlich der *Gegenstände sozialer Sicherung*: insbesondere je nachdem, ob typischen, vorsorgefähigen Notlagen im Sinne »sozialer Risiken« oder atypischer individueller Not begegnet wird.
- Hinsichtlich des *Personenkreises*: insbesondere je nach dem Ob und Wie der Vorsorgefähigkeit und der Vorsorgebedürftigkeit derer, die gesichert werden sollen.
- Hinsichtlich des *Leistungsniveaus*: insbesondere danach, ob es sich um eine »Grundsicherung«, eine »Regelsicherung« oder um eine »Ergänzungssicherung« über die »Regelsicherung« hinaus handelt.
- Im Zusammenspiel von »öffentlicher« *Leistungssicherstellung* und »privater« *Leistungserbringung*: etwa im Sinne der Übernahme der Behandlungskosten durch eine öffentliche Krankenversicherung und der Erbringung der Behandlungsleistungen durch »private« Ärzte.
- Im Zusammenspiel zwischen »öffentlicher« *Leistungssicherstellung* und »privater« *Leistungsvermittlung*: etwa im Sinne der notwendigen Komplementarität zwischen der »öffentlichen« Administration von sozialer Sicher-

heit und der »privaten« Beratung und Vertretung der »Klienten« durch Gewerkschaften, gesellschaftliche Gruppen, Rechtsanwälte usw.

- Hinsichtlich der Verwirklichung der *verschiedenen, oft auch gegensätzlichen Maßstäbe sozialer Gerechtigkeit*, die in jeder Gesellschaft miteinander konkurrieren.
- Hinsichtlich der Verwirklichung der verschiedenen *Vorstellungen, nach denen Leistungen »individuell« oder »generell« sein sollen*.
- Hinsichtlich der Alternative zwischen allgemeinen und einheitlichen Lösungen und der Möglichkeit *individueller Entscheidungen*, vor allem hinsichtlich der Art und des Maßes der Vorsorge.
- Indem sie *gesellschaftliche Solidargemeinschaften* sowohl entlasten, als auch aktivieren oder substituieren können.
- Indem sie die *Wirksamkeit der individuellen Interessen* zurückzudrängen oder auch auf je eigene Weise in den Dienst optimaler sozialer Sicherheit zu stellen vermögen.
- Indem sie die Möglichkeiten, *die notwendigen Mittel aufzubringen*, ausschöpfen und ein *Gleichgewicht zwischen politischer Finanzdisposition und gesellschaftlicher Finanzautonomie* herbeiführen können.
- Indem sie auf je eigene Weise dazu beitragen können *einheitliche legislative und administrative Kompetenzen mit der notwendigen Vielfalt von Entscheidungsträgern und Entscheidungsprozessen zu verbinden*.

Damit sind jedoch nur Möglichkeiten optimaler Komplementarität angedeutet. Sie können genutzt oder verfehlt werden.

V.

Die *unterschiedlichen Voraussetzungen und Wirkungen* der verschiedenen Formen »öffentlicher« und »privater« sozialer Sicherung zeigen sich besonders dann, *wenn die politischen und gesellschaftlichen Verhältnisse* sich ändern. So sind die Veränderungen, die sich im Altersaufbau der Bevölkerung, im Arbeitsleben und in den familiären Lebensmustern vollzogen haben und vollziehen, Herausforderungen auch im Hinblick auf die Verteilung der Rollen von »öffentlicher« und »privater« sozialer Sicherung.

VI.

In der *Europäischen Gemeinschaft* profitiert »private« soziale Sicherheit von der *Freizügigkeit der Dienstleistungen*. Ihre »Europäisierung« wird daher leichter sein, als die »öffentlicher« sozialer Sicherung.

Gleichwohl bleibt die Forderung, auch der »öffentlichen« sozialen Sicherung mehr Einheit zu geben, sie zu *harmonisieren*. Das schließt die Frage ein, wie dabei die Funktion sozialer Sicherung auf »öffentlich« und »privat« verteilt werden soll.

Praktisch aktuell ist zunächst aber das Ziel, die *Koordination* des Systems sozialer Sicherheit in Europa zu verbessern. Hier weisen die »öffentlichen« Systeme einen Vorsprung auf. Soweit »öffentliche« Systeme durch »private« ergänzt werden, müßten die Techniken der Koordination die »private« soziale Sicherung vermehrt einbeziehen.

Summary

I.

An optimum of social security can neither be provided for exclusively by the State nor exclusively by private and social institutions, but only by both of them complementing each other.

Social security is a multiform phenomenon with respect to the subject itself, to the persons involved, the principles, techniques and institutions. The polarity of "public" and "private" is only one dimension among the many dimensions giving rise to the multiplicity of phenomena of social security. The complex whole of norms and factors of social security differs from country to country, and hence, the setting of the polarity of "public" and "private" varies from country to country, too.

"Private" elements of social security realize values and objectives which "public" elements of social security do not realize or which are not put into effect in the same effective way. The State, however, has a basic responsibility for what is socially necessary, and the State takes a frame responsibility for the overall concert of "private" and "public" elements. Achieving the goal of social security would not be possible for a policy exclusively concentrating on "private" solutions.

II.

There are, in principle two possibilities of averting social risks and compensating for social deficits:

(1) Averting social risks and compensating for social deficits both belong to the same setting of rules as the normality of social relations: *the "internalizing" solution*. For the employer this means that social risks are to be averted within the employment relationship and that social deficits are to be compensated for within the employment relationship.

(2) Social deficits cannot always be made up for within the field of life and the legal within which they arise. If, for example, the social problems of an employee such as sickness, invalidity, old age, unemployment, family charges, etc., were all and without exception imposed on the employer, this would also jeopardize the social interests of the employee. From that the necessity arises to take the solutions to those problems out of the setting of rules in which the normality of social relations takes effect – for the employer this means: out of the employment relationship – and to transfer them to a

special “Solidar-Gemeinschaft” (community subject to a societally guaranteed, generalized reciprocity) or to the State: *the “externalizing” solution.*

“Internalizing” solutions to problems are of private nature on principle. “Externalizing” solutions can be of “public” nature; but they can also be of “social” and “private” nature, and this in extremely differing ways.

- The “externalization” takes a direction towards “public” if the compensation for social deficits is assigned to the State itself, the regions, the communities, etc., or to specific, state-regulated and state-organized bodies (especially the social insurance institutions).
- An example for *social, private externalization* are self-help groups, cooperative associations, mutual benefit associations or mutual insurance companies, trade unions, private enterprises with and without profit motive and voluntary welfare organizations.

III.

The structural principles according to which social security is organized, are multifarious, too.

(1) *Social provident provision* takes aim at typical social (“social risks”). Provident provision is made to assure the compensation for these deficits. As a rule, contributions are paid.

(2) *Social compensation* strives to consider the causes of a social damage and puts those in charge of the compensation for this damage who are to be held responsible for the cause and with that for the damage itself.

(3) If provident provision schemes compensate for social deficits according to provident provision, and social compensation schemes according to the responsibility which is to be assumed by the State or by third parties, the 3rd basic type of social security, which is the multiform phenomenon of *assistance and promotion*, solely refers to a deficitary social situation without considerably orienting the benefits and services according to an individual history or a biographical background.

The above-mentioned forms complement each other in all countries – a fact which in particular also applies to the different versions of the specific basic types. Nowhere, “*social security*” is the result of one single type. It is *always the result of a mélange of different types and type versions*. The multiplicity of types and type versions also reflects the alternative of public or private social security.

(1) “Public” externalizing *provident provision* is generally designated as social insurance. Moreover there are “private” parallels to “public” externalizing provident provision: mutual benefit associations or mutual insurance companies, insurance institutions, occupational old age social security via independent pension funds. However, provident provision also knows internalizing parallels: i. e. above all the occupational old age social security through a direct obligation (“direct promise”) of the employer. Especially in the public

service internalizing provident provision – such as old age security as part of the contract of service – is widely distributed. Here, internalization merges in “public”.

(2) In peace time, the historical basic type of *social compensation*, which is the compensation for war victims, has found new parallels: e. g. the compensation for injury in the event of officially ordered mass immunisation, or for victims of acts of violence. The great number of “public” compensation schemes is additionally followed up with “private” compensation schemes. Internalizing parallels may turn up with respect to personal liability. However, personal liability is to a large degree also socially externalized by the personal liability insurance.

Social accident insurance, to a large extent, constitutes a “crossing” between provident provision and compensation: by not collectivizing the employer’s responsibility for accidents at work, by discharging the employer from his liability vis-à-vis the employee and by protecting the employee against accidents without taking into account the employer’s concrete responsibility.

(3) Situation-related *assistance and promotion* can especially be granted on a “private” basis by the employer and is in this case of an internalizing nature (i. e. by occupational family services such as occupational kindergartens, etc.; by company-owned housings, rental subsidies, housing assistance; by vocational promotion; by loans and subsidies granted in case of need). Further to this there are multifarious possibilities of social externalization: by organizations of collective selfhelp (cooperative associations, mutual benefit associations), service institutions of the trade unions, voluntary welfare organizations, spontaneous initiatives, etc. Beyond that, public assistance and promotion remains indispensable. Hence, particular *systems of social protection covering the whole population* (“demogrants”) attempt to provide a same minimum protection for everybody with regard to certain social deficits (such as the loss of income at old age). As against that, *general assistance systems* (“social assistance”) seek to provide a minimum level of existence for everybody. Further there are *specific assistance schemes* which are to contribute to the coverage of certain needs (such as housing and food), *promotion systems* which are to bring about equal changes (e. g. by educational grants), as well as all kinds of systems combining different aspects of *assistance and promotion* (as it is especially characteristic of family allowances, support and compensation).

IV.

The *different* “public” and “private” forms of internalizing or externalizing provident provision, compensation or situation-related assistance and promotion complement each other in various ways. E. g.:

- With respect to the *purpose of social security*: depending especially on whether typical needs are met for which provident provision can be made in the sense of “social risks” or whether atypical, individual needs are met.

- With respect to the *persons concerned*: depending especially on the whether and the how of being able to make provident provision and of being in need of provident provision of those who are to be protected.
- With respect to the *level of benefits and services* depending especially on whether it is the question of a “basic protection”, a “standard protection”, or a “supplementary protection” going beyond the “standard protection”.
- In the interaction between the “*public*” *guarantee of benefits and services* and the “*private*” *provision of services*: e. g. in the sense of the taking over of the costs for a medical treatment by a public health insurance institution and the provision of the medical treatment by “private” doctors.
- In the interaction between the “*public*” *guarantee of benefits and services* and the “*private*” *mediation of benefits and services*: e. g. in the sense of the necessary complementarity between the “public” administration of social security and the “private” advice, guidance and representation of “clients” by trade unions, social groups, lawyers, etc.
- With respect to the realization of the *different, often also opposed, standards of social justice* competing with one another in every society.
- With respect to the realization of the *different ideas according to which benefits and services should either be of an “individual” or of a “general” nature*.
- With respect to the alternative between general, uniform solutions on the one side and the possibility of *individual decisions* especially regarding the type and the scope of provident provision on the other.
- By the possibility of relieving as well as stimulating or replacing a *social “Solidar-Gemeinschaft”*.
- By the ability to *relegate the effectiveness of the individual interests* or to subject them to an optimum social protection, each in its own, specific way.
- By the ability to exhaust the possibilities of *procuring the necessary means* and to establish a *balance between the political financial disposition and the financial autonomy of the society*.
- By the ability of contributing, each in its own way, to *combine the uniform, legislative and administrative authority with the necessary variety of decision-making bodies and decision-making processes*.

Here, possibilities of an optimum complementarity have, however, only been hinted at. They may be missed or they may be utilized.

V.

The *varying conditions and effects* of the different forms of “public” and “private” social security especially emerge when there is a *change in the political and societal conditions*. Hence, the change which has come about and is still coming about with respect to the age structure of a population, the working life and the family life patterns also constitutes a challenge regarding the distribution of roles between “public” and “private” social security.

VI.

In the *European Community* "private" social security "profits" from the *freedom of movement of services*. An "europeanization" will therefore be easier than the one of "public" social security.

Nevertheless the demand remains to also form a more homogenous whole of "public" social security, i. e. to bring about *harmonization*. This also includes the question of an adequate distribution of the different functions of social security on the "public" and the "private" systems.

What is most relevant in practice for the present, is, however, to aim to improve the *coordination* of the social security system in Europe. In this connection, the "public" systems are ahead. As far as "private" systems are supplementary to "public" systems, "private" social security should therefore increasingly be included in the techniques of coordination.